Grundrechte und Grundpflichten.

Von H. Heller.

I. Geschichte.

Dem Mittelalter war der zentralisierte, nach innen und außen souveräne und über alle Mitglieder gleichmäßig herrschende Staat unbekannt. Dennoch bewegte sich das damalige gesellschaftliche Leben in weit festeren Formen als heute, in Formen, in die der einzelne durch Geburt und Beruf gebunden wurde. Es gab keine freie, nur auf sich selbst gestellte Persönlichkeit, nicht den „Menschen an sich", sondern jeder war und fühlte sich als Glied einer ihn mehr oder weniger schützenden, aber auch beschränkenden Gemeinschaft, die ihm sein äußerliches und innerliches Gepräge verlieh. Der Sensenmann des Holbeinschen „Totentanzes" tritt nicht den Menschen schlechthin an, sondern den Bauern, Bürger oder Edelmann, den Abt, Bischof oder Papst usw. Selbst das wirtschaftliche Leben war durch die Zugehörigkeit zu einem Geburtsstande bestimmt und in Gilden und Zünften verfaßt, die das freie wirtschaftliche Ausleben des Individuums verhinderten. Die verschiedenen Stände lebten unter verschiedenem Recht und Gericht und waren alle, wenn auch in höchst verschiedenem Maße, durch das anerkannte Gesetz der Kirche, des Staates und Standes, der Gilde und Zünfte in der Freiheit ihres Tun und Denkens beschränkt sowie durch Abgaben und Dienste an Höhere in sehr ungleicher Weise belastet. Diese mittelalterliche Welt der vielgestaltigen **Autoritäten** wandelt sich seit der Renaissance immer mehr und auf immer weiteren Gebieten in unsere moderne Welt der individuellen **Autonomie**. Die Autonomie der religiösen Überzeugung, der Moral, wie des Denkens überhaupt und die liberal-demokratische Autonomie in Politik und Wirtschaft sind der Ausdruck ein und derselben Bewegungsrichtung der neuzeitlichen Geschichte, die in den Glaubenskämpfen des 17. Jh. protestantische Freiheit verlangt und die in der Französischen Revolution in den Ruf „Freiheit und Gleichheit" ausbricht, die Kants Staatslehre und seinen kategorischen Imperativ formuliert, durch Herder und Pestalozzi „allgemeine Menschenerziehung" fordert und die schließlich auch die „Menschen- und Bürgerrechte" in der politischen Kultur zu verfassungsmäßiger Anerkennung gebracht hat. Ihr Entstehen verdanken diese letzteren aber nicht einer politischen Revolution, sondern der religiösen Reformation und dem nie erloschenen Bewußtsein von der „teutschen Libertät", der ständischen Freiheit.

Während des ganzen Mittelalters hatten Kirche und Staat um die weltliche Vormacht gekämpft. Im Denken des mittelalterlichen Menschen war aber, wie auch das Märchen „Vom Fischer und seiner Frau" zeigt, die Kirche dank ihrer größeren Kulturbedeutung dem weltlichen Herrscher dauernd übergeordnet. Seit dem 13. Jh. beginnt die kirchliche Macht stetig zu sinken und der absolutistische König errichtet seine Souveränität nach außen gegen Papst und Kaiser, nach innen gegen die Macht der „Stände", dadurch die Voraussetzung für ein gleiches Staatsbürgertum schaffend. In diesem Kampfe kann und will der absolute Monarch selbst vor der im Gewissen der Untertanen eingepflanzten Macht der Kirche nicht haltmachen: insbesondere dann nicht, als sich nach der Reformation die verschiedenen christlichen Glaubensbekenntnisse innerhalb seines Gebietes bekämpften. Gegen den Satz: cujus regio illius religio, empört sich die dem Menschen von Gott oder „Natur" eingeborene Gewissensfreiheit. Der irdischen **Macht** wird die ursprüngliche, vom Staate nicht verliehene, also auch

nicht entziehbare **Freiheit** entgegengehalten, ein allgemeines, angeborenes, unverletzliches „Naturrecht" behauptet. In den Religionskämpfen der englischen und schottischen Kongregationalisten und Independenten wird die religiöse Bekenntnisfreiheit zum erstenmal als Naturrecht gefordert. Rechtlich verwirklicht wurde sie zuerst von den, in eben diesen Kämpfen aus dem Mutterlande vertriebenen nordamerikanischen Kolonisten, die eingedenk des eigenen Schicksals bereits im 17. Jh. in ihren Staaten das allgemeine Menschenrecht der Gewissensfreiheit verkünden. Solche Freiheitsforderung blieb nicht auf das religiöse Gebiet beschränkt. Aus den Notwendigkeiten des gesellschaftlichen Kampfes, den vor allem der aufstrebende Bürger gegen wirtschaftliche Beschränkungen, gegen geburtsständische Vorrechte, gegen den Absolutismus und für seine geistige und gesellschaftliche Autonomie führen mußte, aus dem Kampfe der industriellen gegen die feudale Wirtschaftsverfassung erwuchs die umfassende, vornehmlich von Locke und Blackstone formulierte Lehre von den natürlichen Rechten, die dem Schutze von Leben, Freiheit und Eigentum des Individuums dienen und die der Staatsgewalt unübersteigbare Schranken setzen sollten; es entsteht die geschlossene individualistisch-atomistische Weltanschauung des Naturrechts, die noch in einem zweiten Sinne Freiheit, politische Autonomie forderte. Jene Freiheit des Gewissens, der Meinung, des Eigentums usw. war die gegen den Staat gerichtete Forderung von seiten der Untertanen, die der absolute Monarch beherrschte; die Freiheit der Regierten. Die fast gleichzeitig auftretende zweite Forderung richtet sich unmittelbar gegen das monarchische Prinzip, geht auf die Freiheit, sich selbst zu regieren, Anteil zu haben an der Herrschaft. Die erstere heißt bürgerliche, liberale Freiheit, Freiheit vom Staate, die zweite politische, staatsbürgerliche, demokratische Freiheit, Freiheit über den Staat; die erstere ist nur der Moderne eigentümlich, auf die letztere war schon der Demos von Athen stolz. Auch die demokratische Forderung der Neuzeit hat ihre Wurzeln in der Reformation. Calvin hatte gelehrt, daß die Kirchengewalt in der Gemeinde ruhe, und die Puritaner und Presbyterianer hatten diese Lehre auf das politische Gemeinwesen, auf the common wealth of England angewandt. Die englische Revolution hatte den König demokratisch-parlamentarisch beschränkt und das englische self government begründet, die nach Nordamerika ausgewanderten Puritaner aber hatten die ersten streng demokratischen Republiken der Neuzeit gegründet. Auch diese Freiheit der Mitbestimmung über den Staat wird als dem natürlichen Wesen des Menschen anhaftend, als Menschenrecht behauptet.

Um im politischen Kampfe eine urkundliche Waffe in der Hand zu haben, ließen sich die Engländer ihre überlieferten ständischen Freiheitsrechte in den Bill of Rights (1689) verbriefen. Die neuen Freiheitsrechte der nordamerikanischen Einzelstaaten werden ebenfalls aufgeschrieben (Virginia 1776) und bilden nun den Bestandteil der ersten geschriebenen „Verfassung" im modernen Sinne, die für alle späteren kontinentalen Verfassungsurkunden vorbildlich sind. Die revolutionäre Konstituante, die 1789 die berühmten Menschen- und Bürgerrechte erklärte, war von Lafayette mit den nordamerikanischen Verfassungen bekannt gemacht, den französischen Vorbildern folgte Belgiens Verfassung von 1831, und dieser wurden die Grundrechte der Frankfurter Verfassung von 1849, sowie die PV. von 1850 nachgebildet.

II. Wesen der Grundrechte.

Die das 17. und 18. Jh. beherrschende Weltanschauung des Naturrechts hatte den Gesellschaftsbau gedanklich vom Individuum aus konstruiert. Das logisch, wenn auch durchaus nicht immer geschichtlich Erste war ihr das von Natur freie, mit Rechten begabte Individuum, das sich mit andern zum Staate verbindet und dadurch den Naturzustand verläßt. Die Absolutisten (Hobbes, Rousseau) behaupteten, durch diesen Vertrag hätte sich das Individuum aller seiner ursprünglichen Rechte zugunsten des Monarchen (Hobbes) oder der Gesamtheit

(Rousseau) begeben, die Vertreter der liberalen Idee dagegen behaupteten die Unveräußerlichkeit gewisser Menschenrechte.

Diesem naturrechtlichen Idealismus gegenüber betont unser kritisch-evolutionistisches Zeitalter die geschichtliche Unmöglichkeit des Staatsvertragsgedankens und Naturzustandes der Freiheit. Für das gesamte Naturrecht war die gesellschaftliche Organisation, der Staat eine Beschränkung der ursprünglichen Freiheit gewesen. Unserem Zeitalter erscheint der Staat gerade als die soziale Form, in die der Mensch aus wilden Anfängen durch Jahrtausende der Kultur hineingewachsen ist und durch die Freiheit erst ermöglicht wird. Die Freiheitsrechte erkennen wir deshalb heute nicht mehr als Naturrechte, sondern als Kulturrechte, nicht mehr als ursprünglich dem Individuum anhaftend, sondern als durch die Entwicklung der politischen Kultur ihm von der Gemeinschaft zugewachsen. Erst durch die schützende Macht des Staates wird die gleichmäßige Freiheit der einzelnen gewährleistet. Weil wir nicht mehr das Individuum als allein werthaft anerkennen, vielmehr dem die Generationen überdauernden Staate Eigenwert zuschreiben, gehen wir bei Betrachtung der menschlichen Verbände nicht ausschließlich vom einzelnen aus, kennen wir nicht allein die politischen Grundrechte, sondern auch Grundpflichten des Deutschen von der gleichen Würde.

Die einzelnen Sätze des so überschriebenen Verfassungsteiles haben eine verschiedene juristische Bedeutung. Im ganzen muß dieser Abschnitt als ein „Niederschlag der deutschen Rechtskultur" (Dühringer) aufgefaßt werden, als die programmatische Bekenntnisgrundlage des Deutschen Reichs. Es sollten, wie sich der Berichterstatter bei der Verfassungsberatung ausdrückte, „gewisse elementare Wahrheiten unserer Rechtskultur für würdig gehalten werden, aus dem Alltag der gewöhnlichen Gesetzgebung herausgehoben zu werden an die feierliche Stelle der Verfassung." So kommt es, daß einige dieser Grundrechte tatsächlich „nur" sittliche Grundsätze und kein Recht zum Inhalt haben (z. B. Art. 119, 1, Art. 151, 7); andere sind lediglich Grundsätze für das Handeln des Gesetzgebers, die dem einzelnen an sich noch keinen juristischen Anspruch gegen den Staat verschaffen (Art. 109, 1, Art. 152, 1), wieder andere zwar Grundrechte, die den Gesetzgeber zum Erlaß eines entsprechenden Gesetzes juristisch verpflichten, dem einzelnen aber ebenfalls noch keinen Anspruch darauf gewähren (Art. 109, 5, 6, Art. 121). Der Gesetzgeber aber wird durch einen Verfassungssatz insofern rechtlich verpflichtet werden, als er ein diesem Satz widersprechendes Gesetz ohne Verletzung der Verfassung nur dann erlassen kann, wenn er den erschwerten Weg der Verfassungsänderung beschreitet (Art. 76). Echte Grundrechte und Grundpflichten sind diejenigen, die dem Individuum juristisch Ansprüche auf ein Tätigwerden oder Unterlassen der Staatsgewalt verleihen (sog. subjektive öffentliche Rechte und Pflichten, z. B. Art. 111, 123, 135). Wie eine Verfassungsbestimmung im Einzelfalle juristisch zu bewerten ist, ob sie lediglich eine Anweisung an den Gesetzgeber oder bereits geltendes nur objektives oder subjektives Recht ist, kann zweifelhaft sein. Eine Anzahl von Grundrechten sind nicht nur Rechte der „Deutschen", sondern auch der in Deutschland sich aufhaltenden Ausländer (z. B. Art. 114, 135).

III. Gliederung.

Der zweite Hauptteil der Verfassung bildet die politische Gesinnungsgrundlage des Deutschen Reiches, wie sie im Laufe der geschichtlichen Entwicklung aus den Kämpfen der gesellschaftlichen Ideale und Interessen herausgewachsen ist. Als Ausgleich historisch gewordener Gegensätze sind die Grundrechte einer abstrakt logischen Gliederung nicht zugänglich: Wir können die an ihnen waltende Vernunft nur dadurch erkennen, daß wir ihrem Wege in der Geschichte bescheiden nachgehen. Dann sehen wir in der Entwicklung des modernen Staates seit dem Absolutismus hintereinander vier Ideen, vier Bewegungsrichtungen der Geschichte sich auswirken: die liberale, demokratische, nationale und soziale Idee. Diese nicht transzen-

denten, sondern der Entwicklung immanenten Ideen sind abzulesen sowohl an ihrer politischen wie wirtschaftlichen, künstlerischen, religiösen, wissenschaftlichen, mit einem Wort gesellschaftlichen Auswirkung; diesen heute lebendigen und in dem Grundrecht zum Ausdruck gelangenden Ideenkreisen sind die Grundrechte einzuordnen.

Die liberale Idee, in ihrer geschichtlichen Auswirkung Kultur oben kurz gekennzeichnet, entspricht dem einen Grundzuge der „gesellig-ungeselligen Natur" der Menschen (Kant), seiner individualistisch-kosmopolitischen Tendenz. Die Kultur muß nach einer Richtung aufgefaßt werden als „Prozeß der Umwandlung des Rassenmäßigen zum Reflektierten" (Burckhardt). Der sich von den ursprünglichen Kollektivvorstellungen loslösende, zu autonomem Bewußtsein gelangende Mensch kommt zur Überzeugung, daß seine geklärte Vernunft, sein gereinigtes Gefühl, sein Sittlichkeits- und Rechtsbewußtsein nichts andres als seine Menschennatur sei, menschliche Allgemeingültigkeit besitze. Es entsteht die Vorstellung vom allgemeingültigen Sittengesetz und Naturrecht.

Der liberale Gedanke, die natürliche Freiheit des Individuums vom Staate, meist bürgerliche Freiheit genannt, erfährt seine Verwirklichung wesentlich durch den politischen und wirtschaftlichen Aufstieg des Bürgertums, das sich in Deutschland gegen die bevormundende und nicht selten vergewaltigende Macht des absoluten Polizei- oder Wohlfahrtsstaates zur Wehr setzt und die Beseitigung der Reste der feudalen Gesellschaft und Wirtschaft fordert. Die bürgerliche Gesellschaft, in erster Linie als Wirtschaftsgesellschaft mit ihren revolutionären kapitalistischen Wirtschaftsformen, verlangt Freiheit vom bevormundenden Absolutismus, vom merkantilistischen Staat. Der Staat soll, so lautet die Forderung W. v. Humboldts, des berühmtesten Wortführers der liberalen Idee, die Ordnung des Zusammenlebens grundsätzlich dem „freien Spiel der Kräfte" überlassen und „um keinen Schritt weiter die Freiheit der Individuen beschränken, als zu ihrer Sicherstellung gegen sich selbst und gegen auswärtige Feinde notwendig ist". Es war das Ideal des liberalen Rechtsstaates im Sinne eines Staates, der lediglich Recht setzt, Recht spricht und Schutz nach außen gewährt, alles andere aber der freien Übereinkunft der einzelnen überläßt. Ein Ideal, von dem nur ein kurzer Weg zur Bestreitung der Notwendigkeit auch dieser Staatsaufgaben, zum Anarchismus, führt.

Kraft dieser liberalen Idee ist jeder Mensch als Mensch rechtlich frei. Diese, eine rechtliche Sklaverei ausschließende freie Persönlichkeit ist ein Zustand des Menschen, der die Grundlage aller seiner sonstigen Rechte und Pflichten bildet. Der Liberalismus allerdings forderte nicht absolute Freiheit vom Staate, sondern, wie schon Humboldt sagt, „Sicherheit", „Gewißheit der gesetzmäßigen Freiheit", eine Rechtsschranke gegen willkürliche Gebote oder Verbote der Organe des Polizeistaates; er fordert den Rechtsstaat im Sinne eines Gemeinwesens, in dem alle Organe nur auf Grund eines Gesetzes dem Bürger befehlen dürfen, das sog. Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung". Wenn die Bindung der Verwaltung an Gesetze eine Freiheitsgarantie bedeuten sollte, dann mußte gefordert werden, daß die gesetzgebende Gewalt an ein anderes Organ zu übertragen sei, wie die Verwaltung, die rechtsprechende Gewalt aber von beiden möglichst unabhängig sein solle. (Montesquieus Gewaltverteilungslehre). Denn alle Freiheitsrechte können den einzelnen immer nur gegen ungesetzliche Eingriffe der Verwaltung und Rechtsprechung schützen, nicht aber gegen den das bestehende Recht (auch Verfassungsrecht durch qualifizierte Majorität) abändernden Gesetzgeber. Allerdings ist die Gewalt des modernen Staates als einheitliche zu denken; ihre drei Funktionen sind aber dem Grundsatze nach an verschiedene Organe verteilt, so daß jeder Bürger einen Anspruch darauf hat, daß die Staatsorgane nur dann und nur soweit in seine persönliche Freiheit eingreifen, als das Gesetz die Organe dazu ermächtigt.

Die liberale Idee ist an sich noch an keine bestimmte Staatsform geknüpft. Eine absolute

Monarchie, die sich streng an den Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung hält, widerstrebt der liberalen Idee nicht, wohl aber der demokratischen Idee, die Freiheit über den Staat, Teilnahme der Regierten am Regiment fordert, der politischen, staatsbürgerlichen, auch Freiheit der Regierten genannt. Diese fordert, um mit ihrem berühmtesten Vertreter, mit Rousseau zu sprechen, daß das Staatsoberhaupt „aus den einzelnen, aus denen es besteht, gebildet wird". Die demokratische Idee findet ihre Verwirklichung in der Volkssouveränität, die im Gegensatz zur monarchischen Idee alle öffentliche Gewalt vom Volke und nicht von einem durch sich selbst berechtigten Monarchen („von Gottes Gnaden") ableitet. Sie fordert die Republik oder zumindest parlamentarische Monarchie, in der ebensowohl die gesetzgebende Gewalt, sei es mittelbar (durch Volksvertreter) oder unmittelbar (Volksentscheid, Volksbegehr), wie die richterliche Gewalt (durch Geschworene, Schöffen oder gar allgemeine Richterwahl) und administrative Gewalt (Beamtenwahl, Selbstverwaltung, Räte) vom Volke ausgeht. Der soziale Träger auch dieser Idee war in Deutschland bis 1848 etwa das Bürgertum, das vom Absolutismus Mitherrschaft verlangt und mit den bisher allein politisch berechtigten adligen Ständen „gleiches Recht" haben will. Nachdem das Bürgertum diese Mitherrschaft wenigstens dem Grundsatz nach erlangt, geht die demokratische Forderung an den vierten Stand, an das Proletariat über.

Die Französische Revolution hatte neben die liberale Freiheit die demokratische Gleichheit und die kosmopolitische Brüderlichkeit auf ihre Fahnen geschrieben, zugleich aber den nationalen Imperialismus eines Napoleon gezeugt, dessen Weltmachtsgelüste den europäischen Völkern, insbesondere den Spaniern, Deutschen und Italienern die Bedeutung des Staates für ihre nationale Kultur hart, aber unwiderlegbar bewiesen. Die nationale Idee tritt zum erstenmal in der Geschichte als politische Idee auf, zum erstenmal wird „ein Staat, ein Volk", Nationalsouveränität als politische Freiheit einer Kulturgemeinschaft nach außen gefordert. Die Nation wird nicht mehr als die Summe der einzelnen, sondern als eine Kulturgesamtheit betrachtet, die zu ihrer Selbstbehauptung der rauhen Schale der Staatsmacht bedarf. Diese nationale Idee hat den belgischen, norwegischen, griechischen, die nationalen Staaten der Balkanhalbinsel geschaffen, sie hat Deutschland und Italien geeint, die österreichisch-ungarische Monarchie in Nationalstaaten aufgelöst und Polen, Tschechen und Südslawen zu Staaten verholfen. Sie wirkt im 19. Jh. der liberal-individualistischen Entwicklungsrichtung als der zweite Grundzug der gesellig-ungeselligen Menschennatur entgegen, als autoritär-gemeinschaftliche Entwicklungstendenz. Sie bildet im modernen Nationalstaate die sittliche Grundlage aller dem Gliede von der Gesamtheit auferlegten Grundpflichten. Der soziale Träger auch dieser Idee ist in Deuschland das Bürgertum, das dabei in der ersten Jahrhunderthälfte mit dem partikularen Landesherrn und zum Teil auch mit dem Adel, in der zweiten Hälfte mit der Arbeiterschaft in Konflikt gerät.

Die liberale Idee hatte jedem Individuum eine formalrechtliche Freiheit vom Staate, die demokratische Idee wenigstens grundsätzlich jedem die gleiche öffentliche Rechtsmacht zugebilligt, und doch wird das 20. Jh. von der furchtbaren Gefahr der sozialen Revolution bedroht. Das laisser aller, die Freiheit der Wirtschaft vom Staate war als Naturrecht der Vernunft gefordert worden; jedes Wirtschaftssubjekt, meinte man, sollte nur frei seinem Selbstinteresse nachgehen, eine prästabilierte Harmonie garantiere dann schon die Symphonie der Gesellschaft. Was einst Vernunft war, wurde durch die Entwicklung der Maschinenwirtschaft Unsinn, und die einstmalige Wohltat der Freiheit wurde für den wirtschaftlich Schwachen zur Plage. Das Beispiel Frankreichs, das von 1789—1815 zehn verschiedene Verfassungen besessen hatte, ohne die wirkliche Gesellschaft wesentlich zu verändern, lehrte die Erkenntnis, daß die soziale Ordnung weniger durch juristisch-abstrakte Verfassungskämpfe, als im materiell-wirtschaftlichen Machtkampf hergestellt wird. Die proletarisierte Klasse muß nun

notwendig darauf ausgehen, wie Lorenz v. Stein zum erstenmal in Deutschland noch vor Marx erkannt hat, „die Staatsgewalt als Mittel für gesellschaftliche Förderung — als Bedingung gesellschaftlicher Freiheit — zu betrachten, um vermöge der Staatsgewalt ihre gesellschaftliche Stellung zu einer nicht mehr abhängigen, das heißt ihre Mitglieder zu Teilnehmern am Kapitale der Nation zu machen". Diese soziale Idee ist die folgerichtige Fortführung der politischen zur wirtschaftlichen Demokratie. Die erstere hat die politischen Stände beseitigt, die letztere wendet sich gegen die wirtschaftlichen Klassen. Der gesellschaftliche Träger dieser Idee ist die Handarbeiterschaft, ihr unmittelbarster politischer Gegner ist die liberale „Nachtwächteridee" des Staates, dessen Zweck die „Bourgeoisie" lediglich darin erblicke, „die persönliche Freiheit des einzelnen und sein Eigentum zu schützen" (Lassalle). Sie will somit den reinen Rechtsstaat zum demokratisch-sozialen Wohlfahrtsstaat dadurch umwandeln, daß sie die „Anarchie der Produktion" durch eine gerechte Ordnung des Wirtschaftslebens zu ersetzen strebt und zu diesem Ziel das Privateigentum möglichst weitgehend beschränkt. In dieser Entwicklung, die durch den „Kriegssozialismus" mächtig gefördert und durch die Revolutionen in Rußland, Österreich und Deutschland ihren ersten verfassungsmäßigen Ausdruck gefunden hat, stehen wir mitten drin.

IV. Die Grundrechte und Grundpflichten der Verfassung.

Diese Ideen, oben als formale Prinzipien dargestellt, bedeuten eigentlich das Geformte, keineswegs nur ideologische Programme, sondern die in der geistigen wie politischen und wirtschaftlichen Wirklichkeit in die äußere Existenz getretenen Formen des gesellschaftlichen Lebens. Als deutlich unterscheidbare und auch historisch sich unterscheidende immanente Formen des gesellschaftlichen Daseins haben sie, je nach der gesellschaftlichen Macht ihrer Träger, im zweiten Hauptabschnitt der Reichsverfassung ihren stärkeren oder schwächeren, in jedem Falle aber erkennbaren verfassungsmäßigen Ausdruck gefunden. Eine Verfassung, die zum Unterschied von einem Parteiprogramm den Ausgleich sich bekämpfender Gruppeninteressen und Ideale erstrebt, wird logischen Ansprüchen nie ganz genügen, am allerwenigsten die vorliegende, die, in einer Zeit der schroffsten Gegensätze geboren, ihre notwendige Kompromißnatur in den oft recht widerspruchsvollen Sätzen der Grundrechte besonders deutlich offenbaren muß (vgl. insbes. Art. 151 ff.). Die Parole der Revolution von 1789 war „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit" gewesen. Der Vorspruch der Verfassung von 1919 läßt den geschichtlichen Zusammenhang mit 1789 zwar deutlich erkennen, betont zwar ebenfalls die Freiheit und Volkssouveränität, setzt an die Stelle der Gleichheit aber die Gerechtigkeit und bekennt sich nachdrücklich zur deutschen Einheit, zur nationalen Idee sowie zum gesellschaftlichen Fortschritt, zum sozialen Gedanken.

(Zum folgenden sind die bezüglichen Abschnitte der Kommentare von Anschütz und Giese zu vergleichen.)

1. Die Einzelperson.

Art. 109. Die geschichtliche Tat des Absolutismus hatte es zuwege gebracht, alle Untertanen vor dem persönlichen Monarchen politisch gleichzumachen. Die Demokratie verkündet die Gleichheit aller vor dem unpersönlichen „allgemeinen Willen", vor dem Gesetze, der gleichsam überirdischen volonté générale. Die demokratische Idee „Gleiches Recht für alle" wird auch auf die Frau ausgedehnt. Sie hatte schon vorher grundsätzlich die gleichen bürgerlichen Rechte genossen wie der Mann und wird ihm nun auch hinsichtlich ihrer staatsbürgerlichen Stellung, allerdings nur „grundsätzlich", gleichgestellt; d. h. vorbehaltlich aller Gesetze, die Ausnahmen zulassen. Auf Privatrechte (Ehe) bezieht sich Art. 109 überhaupt nicht.

Eine demokratische öffentliche Rechtsgleichheit gebietet die Beseitigung der letzten Rechte einer geburtsständischen Gesellschaftsordnung, insbesondere der öffentlichen Rechtsvorzüge des Adels einschließlich der vormals regierenden Fürsten; „sind aufzuheben" bedeutet eine Anweisung für den

Gesetzgeber, der er durch Ges. v. 23. 6. 20 entsprochen hat. Der adelige Name ist zwar nicht (wie in Österreich) beseitigt, gewährt aber keinerlei rechtlichen Anspruch (etwa auf Titulierung „Durchlaucht" usw.); er geht nun auch auf das uneheliche Kind einer adeligen Mutter über und darf, ebenso wie Orden und Ehrenzeichen, nicht mehr verliehen werden. Titel, wie Kommerzienrat, Geheimer Hofrat, Justizrat, die weder Amt noch Beruf bezeichnen, dürfen zwar gleich wie alle anderen bisher verliehenen gesellschaftlichen Auszeichnungen von den dadurch Betroffenen weitergetragen werden, sollen aber in Zukunft nicht mehr zur Verleihung kommen.

Art. 110. „Staatsangehörigkeit" ist ein rechtlicher Grundzustand (status), der für eine Reihe von Grundrechten und vor allem für die meisten Grundpflichten die Voraussetzung bildet, aber kein Grundrecht darstellt. Auf Grund des geltenden Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes v. 22. 7. 13 erwirbt das eheliche oder legitimierte Kind die Staatsangehörigkeit des Vaters, das uneheliche die der Mutter, die heiratende Frau diejenige ihres Mannes. Durch behördliche Verleihung wird a) ein Reichsdeutscher in einem anderen deutschen Lande als Staatsbürger aufgenommen, b) ein Ausländer im Reiche eingebürgert.

Der landesfremde Reichsangehörige hat die gleichen Pflichten und Rechte (Wahlrechte, Ämterrecht) wie der Angehörige des Aufenthaltslandes. (Hierzu R. Schmidt, Einführung in die Rechtswissenschaft, 1921, S. 101 ff.)

Art. 111. 112. Die feudale und zunftmäßige Wirtschaftsverfassung sowie der absolutistische Merkantilismus hatten die ländliche Bevölkerung an die grundherrliche Scholle, den Erwerb des Bodens oft an einen Geburtsstand (Rittergüter) gebunden; die Ausübung eines städtischen Gewerbes war an die (zuletzt sehr erschwerte) Zugehörigkeit zur öffentlichen Zunft geknüpft, der Untertan durch hohe Auswanderungsabgaben (Nachsteuer, Abschoß) im Staate festgehalten und innerhalb des Staates oft an bestimmte Orte gebunden. Die liberale Idee löst das Individuum aus diesen erstarrten Banden, entreißt es aber auch dem Schutze bäuerlicher und handwerklicher Gemeinschaften.

Art. 111. 112 bilden gegenüber dem vorrevolutionären Rechtszustand keine Neuerung. Die freie Wahl des Aufenthalts- und Erwerbsortes sowie des Berufs ist nur dem Deutschen, nicht dem Ausländer gewährleistet. Die Freizügigkeit ist beschränkt für Willensunfähige, für Unmündige, für die Ehefrau, über deren Aufenthaltsort der Kurator bzw. die Eltern, der Ehemann zu bestimmen hat. Sie ist, je stärker nationale und soziale Ideen verwirklicht sind, desto mehr beschränkt durch die Erfüllung öffentlicher Pflichten (aus Gründen der Lebensmittelversorgung, des Wohnungsmangels, der Armenpflege, der Wehrpflicht).

Die Freiheit der Auswanderung, der Antike und selbst noch dem 18. Jh. unbekannt, war früher nur durch die Wehrpflicht beschränkt. Gegenwärtig ist zur Verhinderung der Steuerflucht im nationalen und sozialen Interesse die Auswanderung von Steuerpflichtigen an eine Sicherheitsleistung für ihre Abgaben gebunden. Die Reichsangehörigkeit erlischt durch einen noch so lange währenden Aufenthalt im Auslande nicht.

Der Deutsche hat das Reich zu schützen und wird durch dieses innerhalb und außerhalb der deutschen Grenzen geschützt. Der Anspruch auf Auslandsschutz gegenüber dem Reiche geht darauf, daß für ein dem Deutschen zugefügtes Unrecht der fremde Staat und durch diesen der schuldige Staatsangehörige zur Verantwortung gezogen werde — ein Schutz, dessen Wirksamkeit gar sehr von der Macht des Reiches abhängt.

Im Anschluß an den alten deutschen Rechtsgedanken eines Treuverhältnisses zwischen Staat und Staatsangehörigen entwickelte sich auf dem Kontinente der Grundsatz der Nichtauslieferung eigener Untertanen (England allerdings liefert Engländer auf Gegenseitigkeit aus!). Diesen Grundsatz bricht Art. 228 des Versailler Friedensvertrages, durch den das Reich gezwungen wird, Deutsche wegen behaupteter Kriegsverbrechen an die Entente auszuliefern (vgl. Art. 178, 2, RV.). Am 13. 2. 20 hat sich die Entente mit einem Verfahren vor dem deutschen Reichsgerichte begnügt unter dem Vorbehalt, daß dieses Verfahren nicht die Wirkung habe „die Angeschuldigten der gerechten Sühne zu entziehen'.

Art. 113. Den Grundsatz des Schutzes fremdsprachiger Volksteile (also nicht nationaler Minderheiten mit deutscher Umgangssprache) bildet schon der Unbestimmtheit des Anspruchsberechtigten wegen noch kein Grundrecht; er steht im Gegensatz zur früheren Polengesetzgebung.

Art. 114. Das Recht der Freiheit der Person ist so weit gefaßt, daß es alle Folgerungen aus der liberalen Idee umschließt, also eigentlich alle „Freiheitsrechte" miteinbegreift. Tatsächlich ist damit gesorgt, daß jeder Mensch (nicht nur Deutscher) Person im Rechtssinne, d. h. Träger von Rechten und Pflichten ist und nicht behandelt werden darf als Sache im Rechtssinne, als Sklave.

Dieses Grundrecht schützt die persönliche Freiheit gegen öffentliche (nicht private) Gewalt, d. h. gegen die von staatlichen Verwaltungsorganen nicht gesetzmäßig verfügten Freiheitsbeschränkungen; dem Gesetzgeber aber, der keine willkürliche Persönlichkeit ist, sondern den „allgemeinen Willen" darstellt, ist die Freiheit der Person ebensowenig „heilig und unverletzlich" wie das Eigentum.

Im 2. Absatz wird das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung auf den Spezialfall der Freiheitsbeschränkung, die Entziehung der Freiheit (Haft, Festnahme, Gewahrsam, Schutzhaft usw.) angewandt.

Art. 115. Die Wohnung, der Hausfrieden, ist ein Teil der persönlichen Freiheitssphäre, die verfassungsmäßig gegen jedes, nicht durch Gesetz gestattetes Eindringen eines Staatsorgans geschützt ist. Im Interesse der Rechtssicherheit gestatten Gesetze das Eindringen in zahlreichen Fällen (zum Zwecke der Beschlagnahme, Durchsuchung, Strafverfolgung Wiederergreifung entwichener Gefangener); zur Bekämpfung der Wohnungsnot wird das individuelle Hausrecht durch Zwangseinquartierung beschränkt.

Art. 116. Der Grundsatz nullum crimen nulla poena sine lege ist eine unmittelbare Folgerung aus dem Prinzip des gesetzmäßigen Handelns, also auch Strafens der Staatsorgane. Strafgesetze mit rückwirkender Kraft widersprächen unserm Rechtsempfinden und wären verfassungswidrig (vgl. R. Schmidt, Einführung S. 299).

Art. 117. Das Brief- Post-, Telegraphen- und Fernsprechergeheimnis verbieten den in diesem öffentlichen Verwaltungszweige angestellten Organen sowohl von der Tatsache wie von dem Inhalt der ihnen anvertrauten (auch offenen) Postsendungen und Ferngespräche selbst eine weitergehende Kenntnis zu nehmen, als es Beförderung oder Betriebseinrichtungen erfordern (Lesen von Adressen, Telegrammen) und 2. Privaten oder Behörden irgendwelche Kenntnis zu geben. Diese auch strafrechtlich gegen die Staatsverwaltungsorgane geschützte Freiheit des Absenders und Empfängers wurde bisher eingeschränkt im Interesse der Strafrechtspflege und des Konkursverfahrens sowie für Kriegszwecke. Auch die revolutionären Volksbeauftragten ließen bereits durch Verordnung vom 18. 9. 18 den Postverkehr mit dem Auslande überwachen.

Gegen private Eingriffe ist jedes verschlossene Schriftstück durch § 299 StGB. geschützt.

Art. 118. Die Freiheit, seine Gedanken ohne obrigkeitliche (kirchliche, staatliche) Erlaubnis kundgeben zu dürfen, hat sich zuerst im Gefolge der Reformationskämpfe, in Deutschland schließlich erst durch die Revolution von 1848 durchgesetzt (Schillers Don Carlos: „Sir, geben Sie Gedankenfreiheit."). Die Präventiv-Zensur, insbesondere für das wichtigste Organ der öffentlichen Meinung, für die Presse, war das vom gebildeten Liberalismus bestgehaßte Machtmittel des vormärzlichen Absolutismus. Noch 1819 verordnet der König von Preußen, nachdem 1813 Pressefreiheit verheißen worden war, daß ohne seine vorherige Genehmigung und schriftliche Erlaubnis der Zensur keine Schrift gedruckt noch verkauft werden dürfe. Auch nach 1848, nachdem die vorbeugende Zensur grundsätzlich beseitigt war, hat die Polizei noch präventiv in die Preßfreiheit (durch Konzessions-, Kautionspflicht) eingegriffen (bis zum Preßgesetz für das Deutsche Reich von 1874).

Wo die Meinungsäußerung, insbesondere durch die gewaltige und oft gefährliche Macht der Presse irgendwelche Gesetze verletzt, hört ihre Freiheit auf. Ausnahmsweise ist die Meinungsäußerung nicht nur gegen ungesetzliche Eingriffe der öffentlichen Gewalt, sondern auch gegen die Verletzung durch gesellschaftliche, private Mächte (Arbeitgeber) grundrechtlich geschützt.

Auch für das Theater, dessen Darsteller keine eigene Meinung äußern, besteht keinerlei Zensur. Völlige Hemmungslosigkeit jeder Meinungsäußerung ist gerade in Zeiten des politischen und sittlichen Überganges höchst gefahrvoll, besonders dann, wenn ein skrupelloser Erwerbssinn lediglich auf die unedlen Instinkte ungefestigter Charaktere spekuliert. Dieser Erkenntnis trägt die Verfassung dadurch Rechnung, daß sie für Kinozensur, Schund- und Schmutzbekämpfung die verfassungsrechtlichen Grundlagen schafft. (Vgl. Handbuch der Politik I S. 180ff.)

2. Das Gemeinschaftsleben.

In diesem 2. Abschnitt werden die Grundrechte des Bürgers in seiner besonderen Eigenschaft 1. als Mitglied der Familie, 2. als Mitglied einer Versammlung und eines Vereins, 3. als Träger der Selbstverwaltung und 4. als öffentlicher Beamter sowie 5. seine wesentlichsten Grundpflichten gegen die politische Gemeinschaft behandelt. Die bisherigen Grundrechte bezogen sich auf das Staatsverhältnis des vereinzelten Individuums, die folgenden auf das vergesellschaftete Individuum in seinem Verhältnis zum Staat.

Die naturrechtliche Aufklärung, auch Rousseau und Kant, hatten stets den „Menschen an sich", das aus jeder familiären, ständischen, nationalen, überhaupt gesellschaftlichen Gemeinschaft gelöste Individuum als abstraktes Atom ohne alle Mittelung der zentralen Staatsgewalt gegenübergestellt und dieser eingeordnet. Im Verlauf der Französischen Revolution hatte Napoleon diese atomistisch-zentralistische Staatsidee des Naturrechts in Frankreich insofern verwirklicht, als er den Bürger durch die fast rechtlose Gemeinde in gerader Linie der Zentrale untergeordnet hatte. Diesem französischen Staatsgedanken gegenüber kommt die deutsche Romantik, kommt vor allem Hegel, Deutschlands größter Staatsphilosoph, zu der bedeutsamen Erkenntnis, daß der wirkliche, in Familie, Wirtschaft, Beruf usw. verwurzelte Mensch dem gesunden wirklichen Staat durch das Mittel einer großen Zahl von Vereinigungen und Gemeinschaften, durch die Kreise der „bürgerlichen Gesellschaft" verbunden sei, welche „organische" Gliederungen auch verfassungsrechtlich zum Ausdruck gebracht werden sollen. „Der konkrete Staat ist das in seine besonderen Kreise gegliederte Ganze" und ein „lebendiger Zusammenhang ist nur in einem gegliederten Ganzen, dessen Teile selbst besonders untergeordnete Kreise bilden"; Familie und Korporation seien die beiden sittlichen Wurzeln des Staates, dessen eigentliche Stärke in den Gemeinden liege. (Hegel.)

In England hatte der Staatszentralismus nie gesiegt. Dort war der altgermanische Gedanke der Verwaltung gewisser politischer Gemeinschaftsaufgaben ohne unmittelbare Mitwirkung von Staatsbehörden, das Selfgovernment erhalten geblieben. Im Gedanken der selbstverwaltenden Korporation erscheinen liberale und demokratische Idee unlöslich verbunden. Die liberale Vereinsfreiheit läßt die einzelnen sich zusammenschließen und durch ihre Vereinigung erlangen sie demokratisch Einfluß auf bestimmte Gebiete des Staatslebens.

Art. 119–122 handeln von den Rechten des Individuums innerhalb der natürlichen Gemeinschaftsformen und versprechen den natürlichen Grundlagen des Gemeinschaftslebens, der Ehe, der Jugend und ihrer Erziehung den verfassungsrechtlichen Schutz. Ausgehend von der Feststellung, daß die Proletarisierung, insbesondere die Fabrikarbeit der Frau, das Familienleben untergraben und die Kindererziehung unmöglich gemacht habe, hatten radikal-sozialistische Gedanken diese Institutionen angegriffen. Als Abwehr und doch als Kompromiß mit der sozialen Idee bestimmt die Verfassung, daß Ehe und elterliche Erziehung zwar geschützt, aber von der übergeordneten staatlichen Gemeinschaft auch beaufsichtigt sind. Soweit diese Bestimmungen nicht sittliche Grundsätze enthalten, sind sie auch sonst kein aktuell anwendbares Recht, sondern enthalten Leitlinien für künftig zu erlassende Gesetze.

Art. 119. Die im 4. Buch des BGB. enthaltenen Bestimmungen über die bürgerliche Ehe sind durch die Verfassung als solche noch nicht verändert. Demnach wird der Mutterschaft, „gleichgültig, ob sie eine uneheliche oder eheliche ist", der Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge des Staats zugebilligt. Den leicht „zur Strandung im Kommunismus" führenden Versuch, Mutterschaft und Ehe gleichzustellen, hat die Verfassung zwar durchaus nicht unternommen, verspricht aber den unehelichen Kindern durch zu erlassende Gesetze gleiche Entwicklungsbedingungen zu schaffen wie den ehelichen (z. B. Beseitigung §§ 1589 Abs. 2, 1707 Satz I BGB.). Die Erziehung des Nachwuchses darf der Staat überwachen, übernehmen aber nur dann, wenn Eltern oder Stellvertreter ihre öffentlich-rechtliche Erziehungspflicht vernachlässigen. (Vgl. die lehrreichen Debatten, Stenogr. Ber. Plen. S. 1597—1613, 1624 f., 2126—2134.)

Diesen Richtlinien für die rechtliche Wertung der natürlichen Gemeinschaftsformen folgen Bestimmungen, die der mehr willkürlichen, insbesondere politischen Betätigung des Individuums in in den Gesellschaftsformen der Versammlung, des Vereins, der Wahl, der gemeinsamen Petition Schutz gewähren gegen ungesetzliche öffentliche Eingriffe. Hier haben wir wieder echte aus der liberalen Idee erwachsene bürgerliche Rechte vor uns.

Art. 124. Eine Gesamtheit von Individuen kann leicht der staatlichen Gesamtheit und ihrer Ordnung gefährlich werden, weshalb der absolutistische Staat Versammlungen und Vereinen seine besonders aufmerksame Bevormundung zuteil werden ließ. Die Versammlungsfreiheit, grundsätzlich 1898 durchgesetzt, war zuletzt durch Reichs-Vereins-Gesetz von 1908 geregelt. Die nicht unerheblichen Einschränkungen auch dieses Gesetzes (u. a. Anmeldepflicht für politische Versammlungen, Genehmigungspflicht für Versammlungen unter freiem Himmel, Ausschließung Jugend-

licher von politischen Versammlungen und Vereinen, Verbote für Militärpersonen und Beamte) sind durch die Verfassung beseitigt. In Anbetracht der Psychologie einer jeden (auch „gebildeten") Masse ist auf eine gewisse Mindestgarantie der öffentlichen Sicherheit nicht zu verzichten. (Vgl. Le Bon, Psychologie der Masse.) Abgesehen von der Beobachtung der gesundheits-, bau- und feuerpolizeilichen Vorschriften ist durch die Verfassung friedliche und unbewaffnete Teilnahme gefordert. Unter freiem Himmel, wo sich unbeschränkte Massen versammeln und die öffentliche Sicherheit in viel höherem Maße, lediglich durch die Tatsache ihres jedermann, auch Gegnern, sichtbaren Zusammenseins gefährden können, muß die Staatsgewalt zu Sicherheitsvorkehrungen und dann, wenn sie eine Gefahr geradezu kommen sieht, auch zum Verbote die Möglichkeit haben, wobei es gleichgültig bleibt, ob die Sicherheitsgefährdung von den Veranstaltern gewollt ist oder nicht. Innerhalb des „befriedeten Bannkreises" der Gebäude des Reichstages und der Landtage dürfen Versammlungen unter freiem Himmel überhaupt nicht stattfinden.

Art. 124. Durch vorbeugende Maßregeln überhaupt nicht beschränkbar ist die Vereinsfreiheit, soweit sie nicht zu strafgesetzlich verbotenen Zwecken mißbraucht wird.

Eine der wesentlichsten Voraussetzungen für ein wirksames Gemeinschaftshandeln, das freiwillig Aufgaben vollbringt, die über die Kräfte der einzelnen hinausgehen, besteht darin, daß eine vereinigte Mehrzahl so handeln kann wie ein Mensch. Damit ein solcher Personenverband zu einer Verbandsperson werden kann, die durch ihre Organe zu kaufen, zu mieten, Schulden zu machen imstande ist, wodurch nur die abstrakte Verbandsperson und nicht das eine oder andere ihrer wechselnden Mitglieder verpflichtet oder berechtigt wird, dazu muß diesem Personenverband erst von der Rechtsordnung eine rechtliche Einheit zugesprochen, Rechtsfähigkeit verliehen werden, durch welche diese Mehrzahl zu einer „juristischen Person" wird. (Vgl. BGB. § 21, R. Schmidt, Einführung S. 231 ff.) Die dadurch einem Verband zufließende größere gesellschaftliche, vor allem wirtschaftliche Macht kann die Rechtsordnung, d. h. der Staat entweder ganz nach willkürlichem Ermessen verleihen (Konzessionssystem) oder er kann sich dabei an allgemeine Normen binden, die für bestimmte Kategorien von Vereinen den Erwerb der Rechtsfähigkeit gesetzlich festlegen (System der allgemeinen Normativbestimmungen) oder er kann schließlich allgemeine und gleiche Normen für alle Arten von Vereinen aufstellen (System der gleichen Normativbestimmungen). Das erste System befolgte der absolutistische Staat, das zweite der RVG. von 1908, indem es für die Rechtsfähigkeit von Vereinen, die einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgen praktisch eine Konzession der Verwaltung forderte (gerichtet gegen Sozialisten und katholische Ordensniederlassungen), das dritte System liegt dem Art. 124 zugrunde, wonach nun alle Arten von Vereinen Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das Vereinsregister des zuständigen Amtsgerichtes erlangen (E. V. eingetragener Verein). Vereine, deren Zwecke auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet sind, erlangen Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das Handelsregister (HGB. § 200).

In besonderer Weise ist die Vereinsfreiheit beschränkt durch Art. 177 des Versailler Vertrags, der Vereinigungen jeder Art (namentlich auch an Unterrichtsanstalten) ohne Rücksicht auf das Alter ihrer Mitglieder verbietet, die sich mit militärischen Dingen befassen. Das entsprechende Reichsgesetz vom 31. 8. 1919 bedroht zuwiderhandelnde Vereine und private Unterrichtsanstalten mit der Auflösung.

Art. 125. Für alle Wahlen gilt die Gewährleistung der Wahlfreiheit. Für geheime Wahlen außerdem die des Wahlgeheimnisses. Die Ausführung dieses Schutzes ist einerseits dem Strafgesetze, andererseits den verschiedenen Wahlgesetzen überlassen, z. B. dem Reichstagswahlgesetz vom 27. 9. 1920. (Vgl. oben zu Art. 22 ff., Art. 41 RV.)

Art. 126. Nur als geschichtlich überliefertes Kampfrecht gegen den Absolutismus ist das für ein demokratisches Gemeinwesen eigentlich selbstverständliche Petitionsrecht zu verstehen. Nicht nur der Deutsche, auch der Ausländer kann sich allein oder zusammen mit andern an die zuständigen Behörden und, wenn der Instanzenzug erschöpft ist, an die Volksvertretung wenden, die seine Bitten, Beschwerden annehmen und vorschriftsmäßig erledigen müssen.

Art. 127. Bürokratie und Selbstverwaltung. Bei den Germanen verwaltete die Gemeinde weite Gebiete des öffentlichen Lebens, vor allem Recht und Wirtschaft, selbständig. Erst in den entwickelteren Verhältnissen des Frankenreichs wurde nach römischem Vorbild ein vom König abhängiges Beamtentum (Grafen, missi domini Karls d. Gr.) zur Verwaltung geschaffen, ohne daß den Städten ihr stets wachsendes Selbstverwaltungsrecht genommen worden wäre. Ein vom König besoldetes und unbedingt abhängiges Berufsbeamtentum ist Voraussetzung und dauernde Bedingung erst des neuzeitlichen Absolutismus, der seine ersten Anfänge im wirtschaftlich vor-

geschrittenen Italien (Friedrich II. in Sizilien) verwirklicht. Mit Ludwig XIV. in Frankreich, Friedrich d. Gr. in Preußen, Joseph II. in Österreich erreicht der bürokratisch-polizeistaatliche Absolutismus seine Vollendung. Von einer Selbstverwaltung des von den Leiden des 30-jährigen Kriegs nur schwer sich erholenden deutschen Bürgertums sind kaum noch Reste vorhanden. Seit dem 18. Jh. aber gewinnt der Kampf des Bürgertums gegen den Absolutismus notwendig die Form eines Kampfes vornehmlich der Stadtgemeinden gegen die bürokratischen Organe des absoluten Herrschers. Die demokratische Idee der Selbstregierung wird zunächst erhoben als Forderung der städtischen Selbstverwaltung (pouvoir municipal der Französischen Revolution). Napoleon I. beseitigt zwar die revolutionäre Gemeindeselbständigkeit in Frankreich, die Ideen von 1789 im Verein mit dem uralten englischen Selfgovernment werden aber das Vorbild für die großzügig angelegte Staatsreform des Freiherrn vom Stein. Wie in England Selfgovernment das Localgovernment voraussetzt, so gedachte auch Stein mit seiner Städteordnung von 1808 zunächst einmal nur den Grundstein für eine umfassende Umgestaltung des ganzen preußischen Staates zu legen. Durch die Reform sollte eine große Zahl der bezahlten Diener des Fürsten nicht nur in der Stadt, sondern auch in den Landgemeinden und nicht nur in den Gemeinden, sondern auch in Kreis und Provinz durch ehrenamtliche Selbstverwaltungsorgane aus den Regierten ersetzt werden. Der bürokratische Absolutismus sollte der demokratischen Idee des Verfassungsstaats angenähert werden. Stein und sein Nachfolger Hardenberg kamen über die städtische Selbstverwaltung nicht hinaus. In Kreis und Provinz blieb die feudale und bürokratische Macht ungebrochen, und Hardenberg vermochte die Gemeindeselbstverwaltung nicht einmal auf die Landgemeinden auszudehnen. Wirtschaftlich-geographische Verhältnisse, in allererster Linie aber die Macht des preußischen Adels verhinderten die Reformpolitik. Den Geist dieser Mächte zeigt eine der zahlreichen Beschwerdevorschriften aus dem Jahre 1811 der Kreise Lebus, Beeskow und Storkow, worin Hardenberg gefragt wird, ob man das alte ehrliche Preußen in einen neumodischen Judenstaat verwandeln wolle. (Treitschke, Deutsche Geschichte I, 374.)

Selbstverwaltung ist die Grundidee des Genossenschaftsgedankens. Im heutigen Großstaate, in dem die Genossen sich nicht mehr in persönlichen Zusammenkünften selbst regieren können, ist die demokratische Idee der Selbstregierung in der Regel nur mittelbar, nur auf dem Wege der Repräsentation möglich, die demokratische Form der Selbstverwaltung durch grundsätzlich unbesoldete, gewählte, nichtberufliche Ehrenbeamte im heutigen arbeitsteiligen Wirtschaftsstaate immer nur in beschränktem Umfange durchführbar. Je größer die politische Gemeinschaft, desto umfangreicher und verwickelter ihre Aufgaben, desto notwendiger ein sachkundiges, besoldetes Berufsbeamtentum. Andrerseits macht der Groß- und Wirtschaftsstaat aber die Trennung von Regierten und Regierenden in der Form des „Obrigkeitsstaates" zur Unmöglichkeit. Mag man von der Beschränktheit des Untertanenverstandes noch so fest überzeugt sein, das Selbstgefühl der so verschiedenartigen Interessengruppen des heutigen Staates wird es nie vermögen zuzugeben, daß die zentrale Obrigkeit jene Interessen besser zu erkennen und zu verwalten vermag als die unmittelbar Beteiligten. Mit dem Umfang des Staates und seiner Aufgaben muß notwendig entweder die Selbstverantwortung und Selbsttätigkeit seiner Bürger wachsen, oder die eine Hälfte der Einwohner muß schließlich die andere beruflich regieren und verwalten. Wie jeder moderne Großstaat steht deshalb auch das Deutsche Reich vor der schicksalsschweren Frage, die beiden gleich notwendigen Momente der Zentralisation und Dezentralisation (mit Länder-, Kreis- und Gemeindeautonomie), der Berufsbürokratie und des Ehrenbeamtentums in ein elastisches („organisches") Gleichgewicht zu bringen (vgl. 18. Art. RV.).

So geben die deutschen Städteordnungen, für die Preußen vorbildlich wurde, den Bürgern das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten durch ihre eigene freie Tätigkeit zu verwalten, indem sie eine Gemeindevertretung, Stadtverordnete mit einem Vorstand (Magistrat, Rat) wählen. Von diesen Bürgerschaften wird einerseits der „eigene Wirkungskreis" verwaltet, andrerseits gewisse, vom Staat zugewiesene Geschäfte, der „übertragene" Wirkungskreis besorgt.

In Preußen fanden die Gemeindewahlen bis 1919 nach dem Dreiklassenwahlrecht statt. Der Entwurf 1920 der neuen Städteordnung sieht außer dem im Art. 22 RV. vorgeschriebenen Wahlrecht vor: Bezirksvorsteher an der Spitze der einzelnen Stadtbezirke, ehrenamtliche, auf 3 Jahre gewählte Stadtverordnete, einen von diesen auf 12 Jahre gewählten Magistrat, dessen Mitglieder teils unbesoldet, teils besoldet sind; zu den letzteren gehören Bürgermeister, Stadtkämmerer und technische Räte (Bau-, Schul-, Medizinalrat) (vgl. Art. 71 PrV.)

Dieses Selbstverwaltungsrecht wird von der Reichsverfassung nicht nur den Gemeinden, sondern auch Gemeindeverbänden, in Preußen also den (Stadt- und Land-) Kreisverbänden und Provinzialverbänden gewährleistet. Dadurch wird diesen Verbänden ein Schutz gegen ungesetzmäßige Staats-

eingriffe in die Freiheit ihrer Gesamtpersönlichkeit gewährleistet, der im übrigen von der gleichen Art und Wirkung wie der Freiheitsschutz der Einzelpersönlichkeit ist.

Die Bedeutung dieser grundstützenden Verfassungsreform ist keineswegs geringer als jene der Verfassungsrevolution von 1918/19. Verwaltungsreformen geben Verfassungsrevolutionen erst ihre praktische Bedeutung und sind schwieriger und langwieriger durchzuführen als diese. Gegenwärtig ist das große Reformwerk der Demokratisierung der Verwaltung erst im Zustand der Vorbereitung. Endgültig durchgeführt ist bisher lediglich die Provinzialautonomie für Oberschlesien. Art. 70 der Preußischen Verfassung verspricht noch einmal, wie Art. 127 RV., die Selbstverwaltung von Gemeinde und Gemeindeverband und gibt in Art. 72, 73 der Provinzialautonomie greifbarere Gestalt. Danach kommt den Provinzen ein Selbstgesetzgebungsrecht und Selbstverwaltungsrecht zu. Kraft des ersteren sind die Provinzialverbände befugt, auf gewissen Gebieten (z. B. über die Einführung einer zweiten Amts- und Schulsprache in gemischtsprachlichen Gegenden Art. 73 PrV.) selbständig Gesetze zu beschließen, die für alle Bürger und staatlichen Behörden bindend sind. Kraft ihres Selbstverwaltungsrechtes verwalten die Provinzen bestimmte Gebiete durch von ihnen bestellte Organe, die bisher von staatlichen Organisationen verwaltet worden waren. Dabei sind zu unterscheiden 1. „Selbstverwaltungsangelegenheiten", welche die Provinz bis auf eine staatliche Ordnungskontrolle völlig selbständig und selbstverantwortlich als ihre eigenen Angelegenheiten verwaltet (z. B. Chausseebau) und 2. Auftragsangelegenheiten, die staatliche Angelegenheiten bleiben, aber nicht mehr „von unmittelbaren Staatsorganen" (Oberpräsident, Regierungspräsident usw.), sondern unter dem sachlichen Anweisungsrecht und der Verantwortung der Minister von dem in der Provinz bestellten Beamten- und Behördenapparat verwaltet werden" (vor allem Polizeiangelegenheiten mit Ausnahme der eigentlichen Sicherheitspolizei).

(Im übrigen vgl. Preußen im Handbuch der Politik I, S. 266 ff. über die „Entwicklung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland", ders. „Obrigkeitsstaat und Volksstaat", ferner Stier-Somlo, Preußische Verfassung, S. 211 ff., insbesonders den hier wiedergegebenen „Gesetzentwurf über die Erweiterung der Selbständigkeitsrechte der Provinzen".)

Beamtenrecht. Das „Erfurter Programm" der Sozialdemokratie Punkt 2 fordert ganz allgemein „Wahl der Behörden durch das Volk", also eine Art allgemeinsten Selbstverwaltungsbeamtentums. Vornehmlich zur Beruhigung des Berufsbeamtentums, das durch die Revolution und durch den mit der Parlamentarisierung notwendig verbundenen Einfluß der Parteien auf Gesetzgebung und Verwaltung eine Verletzung seiner wohlerworbenen Rechte fürchtete, hat die Verfassung gewisse Grundrechte der Beamten aufgenommen (vgl. Stenogr. Ber. Plen. 1632 ff.), die durch ein zu erlassendes Reichsgesetz eine nähere Ausführung erhalten sollen. Den praktischen Ausgleich zwischen radikalster Selbstverwaltung und Berufsbeamtentum bildet die formal allgemeine Ämterfähigkeit (Art. 128), die Ansprüche der Beamten an den Staat regelt Art. 129, bürgerliche und staatsbürgerliche Freiheitsrechte und Grundpflichten der Beamten bestimmt Art. 130, während in Art. 131 der Staat verpflichtet wird, für die durch seine Organe pflichtwidrig entstandenen Schädigungen von Privatpersonen aufzukommen.

Art. 128. Die nach Art. 128 allen Staatsbürgern ohne Unterschied entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zukommende Ämterfähigkeit ist eine notwendige unmittelbare Folgerung der demokratischen Idee, derzufolge die Regierten zugleich die Regierenden sein sollen. Die das öffentliche Regiment führenden Beamten (Reichs-, Landes- und Selbstverwaltungsbeamte) sollen nicht einseitig aus bestimmten Geburtsständen (Adel), bestimmten sozialen Klassen (Bürgertum, Proletariat), Parteien, Konfessionen, sondern aus sämtlichen Regierten des Reiches (Art. 110,2 RV.) ausschließlich nach dem Gesichtspunkt verschiedener Leistungsfähigkeit ausgewählt werden. Die Leistungsfähigkeit für ein bestimmtes Amt kann nach Alter (vgl. Art. 41 RV.), Vorbildung (als Richter, Lehrer, Arzt, Techniker, usw.), Beruf (Handelsleute als Handelsrichter) usw. bei Gleichheit aller dieser Bedingungen schließlich bezüglich der persönlichen Begabung verschieden sein. Unter verschiedenen Gleichqualifizierten wählt das zuständige Staatsorgan frei den zukünftigen Beamten. Auch das Versprechen der gleichen Ämterfähigkeit für das weibliche Geschlecht ist nur unter der Bedingung der entsprechenden Befähigung zu verstehen. Das sog. Zölibat (Entlassung der Beamtin infolge Verheiratung) wird durch diese Vorschrift beseitigt, da nur die Mutterschaft und nicht die Heirat an sich die Leistung im Amte zu berühren vermag. Wird durch ein Gesetz eine in der Natur des weiblichen Geschlechts gelegene geringere Leistungsfähigkeit bei der Zulassung zu gewissen Ämtern berücksichtigt (Offizier, Richter usw.), so ist solche Sonderbestimmung nicht als eine Ausnahmebestimmung gegen weibliche Beamte zu betrachten.

Art. 129, 1 spricht sich grundsätzlich für eine lebenslängliche, vermögensrechtlich dauernd gesicherte Anstellung eines Berufsbeamtentums aus; nur das Gesetz, nicht die Verwaltung vermag

von diesem Grundsatz Ausnahmen zu machen (z. B. für Gemeindebeamte, Handelsrichter usw.). Gesetzlich sind auch die Bedingungen für die Beendigung des Beamtenverhältnisses, für Bestrafungen usw. bis ins einzelne geregelt (vgl. Art. 79 PrV.). Damit schließt die Verfassung aus einerseits das russische Rätesystem, andererseits jenes spoil-(Beut-)system der Vereinigten Staaten mit seiner Dilettantenverwaltung, wo mit jedem Präsidentenwechsel 300—400000 Beamtenstellen an Parteileute neu vergeben werden. (Über dieses auch in Amerika als unerträglich erkannte System Max Weber, Politik als Beruf. S. 40ff.)

Um dem einzelnen Beamten gegen den Mißbrauch der Vorgesetztenmacht sicherzustellen, ist ihm gegen jede Disziplinarstrafe ein Beschwerdeweg und (in Abänderung des § 117 RBG) die Möglichkeit des Wiederaufnahmeverfahrens eröffnet. Da eine ungünstige Eintragung in die Personalakten des Beamten oft über seine gesamte weitere Laufbahn entscheidet, verbietet die RV. vor ihm geheimgehaltene Personalakten überhaupt und gestattet ungünstige Eintragungen nur, wenn der Beamte zu solchen vorher hat Stellung nehmen können. Einzelne Grundrechte der Beamten sichert die RV. auch dem Berufssoldaten zu, insbesondere steht Offizieren und Mannschaften der Reichswehr der ordentliche Rechtsweg für die Geltendmachung von vermögensrechtlichen Ansprüchen aus ihrem Dienstverhältnis zu.

Art. 130. Gegen die ein spoil-System tragende Gesinnung richtet sich auch der erste ethische Grundsatz des Art. 130. Angesichts der Macht des Arbeitgebers Staat und früherer Staatspraxis, die z. B. Sozialdemokraten vom Beamtentum ausschloß, betont die RV. ausdrücklich, daß den Beamten die Freiheit der politischen Meinungsäußerung (nicht nur „Gesinnung") und der „Vereinigungsfreiheit" (s. unten Art. 159) gewährleistet werden. Ähnlich wie die Arbeiter und Angestellten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen Rätevertretungen bilden, sollen auch die Beamten ihrer besonderen Stellung und Tätigkeit angepaßte Beamtenausschüsse (-kammern) erhalten.

Art. 131. In der Person des Beamten tritt dem Bürger der Staat selbst entgegen. Der Rechtsstaat gibt seinen Mitgliedern bestimmte Rechtssicherheiten dafür, daß sein Organ seine Amtspflichten gegen dritte nicht verletzt, indem er ihnen u. a. Rechtsschutz gegen seine eigenen Beamten gewährt, das Recht gibt, den Beamten in seiner Eigenschaft als Staatsorgan zivilrechtlich und strafrechtlich zu belangen. In vielen Fällen, besonders wenn der Beamte vermögenslos ist, kann seine alleinige Haftung nicht genügen, weshalb außerdem Staatshaftung für den Beamten eintritt bzw. unmittelbar der Staat allein verantwortlich gemacht werden kann. Wenn der Beamte den Staat nur privatrechtlich, etwa bei einem Kauf vertritt, so haftet der Staat wie jeder Verein für seinen Vertreter (§§ 89, 31 BGB.). Durch Art. 131 ist aber die Staatshaftung für Beamte in Ausübung der ihnen anvertrauten öffentlichen Gewalt, also etwa für Richter, Notare, Gendarmen, unter Umständen auch Offiziere verfassungsrechtlich für das Deutsche Reich ausgesprochen, und zwar in der Weise, daß den Staat oder die betreffende Körperschaft (die sich am Beamten schadlos halten können) die Verantwortung grundsätzlich trifft, gesetzliche Ausnahmen also möglich sind.

Art. 132—134. Grundpflichten. Dem allgemeinen Rechte, den deutschen Staat durch seine Tätigkeit mitzuregieren und mitzuverwalten, entspricht notwendig die Pflicht jedes Deutschen, für diesen seinen Staat mit allen Kräften tätig zu werden. In solchem Gleichmaß eines allgemeinen Rechts und einer allgemeinen Pflicht liegt das sittliche Pathos der Demokratie. Ein Gemeinwesen, in dem alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen soll, kennt auch keine Gewalt, die dem Volke die Verantwortung für seinen Staat abnähme. Im Selfgovernment liegt aber zugleich die realpolitische Macht des modernen Staates. „Das Individuum muß in seiner Pflichterfüllung auf irgendeine Weise zugleich sein eigenes Interesse, seine Befriedigung oder Rechnung finden und ihm aus seinem Verhältnis im Staat ein Recht erwachsen, wodurch die allgemeine Sache seine eigene besondere Sache wird (Hegel). Aus der Idee der Demokratie, die nach außen sich als Nationalsouveränität darstellt, entspringen die Grundpflichten des Deutschen, dem Staat allerlei persönliche Dienste zu leisten, ihn zu schützen (Wehrpflicht), Ehrenämter zu übernehmen, dem Staate durch Sachleistungen das materielle Dasein zu ermöglichen und durch Erfüllung der Schulpflicht an seiner Kulturaufgabe mitzuarbeiten. Zu diesen Rechtspflichten, die der Staat gegebenenfalls erzwingt, nennt die Verfassung außerdem folgende, wesentlich sittliche Grundpflichten des Deutschen, die unbeschadet dessen, daß ihnen keine verfassungsrechtliche Strafandrohung zur Seite steht, für den Bestand des Gemeinwesens von grundlegender Bedeutung sind: die elterliche Pflicht, ihre Kinder zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit zu erziehen (Art. 120), die Pflicht, Eigentum zugleich als Dienst für das gemeine Beste zu gebrauchen (Art. 153) und die in Art. 163 genannte Arbeitspflicht jedes Deutschen.

Der moderne Rechtsstaat beteiligt den Bürger allgemein an der Rechtsprechung, indem er ihn auf der Geschworenenbank und im Schöffengericht Platz nehmen läßt, er läßt ihn Staat und Gemeinde als Stadtverordneter, Kreis-, Provinzial- und Volksvertreter verwalten. Um die Verwaltung dieser Gebiete des Staatslebens auch sicherzustellen, muß durch Gesetz (nicht Verordnung) die Übernahme jener Ehrenämter zur allgemeinen Pflicht gemacht werden (Art. 132). Ebenso ist es Grundpflicht des Deutschen überhaupt, „persönliche Dienste für den Staat und die Gemeinde zu leisten (Art. 133), und zwar vornehmlich im Interesse einer geordneten Rechtspflege (Zeugnispflicht) sowie zu Sicherheits- und anderen Polizeizwecken (Nothilfe bei Unglücksfällen, Feuerwehrpflicht, Hand- und Spanndienste usw.).

Die vornehmste Grundpflicht des Deutschen war die Wehrpflicht, die als eine allgemeine durch Art. 173 des Versailler Friedensvertrags mit seiner Festsetzung eines Söldnerheeres von 150000 Mann aufgehoben wurde. Der Staat besteht nur durch seine Bürger, die ihm persönliche Dienste bieten und ihm die Mittel zur Erfüllung seiner Aufgaben geben. Diese öffentlichen Lasten sollen nach Art. 134 allen Staatsbürgern (grundsätzlich auch Ausländern) gleichmäßig, d. h. im Verhältnis zu ihrer verschiedenen Leistungsfähigkeit und zwar gesetzmäßig auferlegt werden. Sie sind heute ausnahmsweise Naturalleistungen (Einquartierungslast), in der Regel unserer Geldwirtschaft entsprechend sog. öffentliche Abgaben, die in Geld bestehen, die entweder als sog. Gebühren und Beiträge als Entgelt für eine öffentliche Leistung (z. B. des Gerichts) erhoben werden, oder ohne greifbar vorliegende Gegenleistung als Steuern zu zahlen sind.

Im folgenden regelt die RV. das grundsätzliche Rechtsverhältnis des deutschen Staates zu den drei Kulturmächten Religion, Bildungsleben und Wirtschaft, deren gewaltige Bedeutung für das politische Leben des deutschen Volkes durch diese besondere Stellung im grundlegenden Gesetzeswerke anerkannt wird. Religion, Geisteskultur und Wirtschaft bestimmen in dauernder Wechselwirkung den Staat und werden dauernd von ihm bestimmt. Keine dieser Mächte war je in der politischen Geschichte eines Volkes dauernd ohne Bedeutung gewesen, wenn auch in den Lebensabschnitten eines Kulturkreises ein stärkeres oder schwächeres Vorherrschen der einen oder anderen Macht deutlich hervortritt. In ihrer Jugend ist die politische wie alle andere Kultur fast völlig unter der Herrschaft der religiösen Kultur, aus der Wissenschaft, Kunst und weltliche Bildung sich allmählich verselbständigen. Im Verlauf der Kulturentwicklung, mit der vollen Entfaltung des Wirtschaftslebens wird dieses in seiner stets dagewesenen Bedeutung für das Staatsleben erst erkannt und spielt eine immer wachsende politische Rolle. Die revolutionäre Wirkung der kapitalistischen Wirtschaftsverfassung erzeugte die sog. materialistische (richtiger ökonomische) Geschichtsauffassung, welche die wirtschaftliche Produktionsweise als den ausschließlichen Beweger auch der politischen Entwicklung behauptet.

3. Religion und Religionsgesellschaften.

Welche gewaltige Rolle die Religion, selbstverständlich nicht gegen und ohne, sondern nur im Verein mit der Wirtschaftsverfassung auch im modernen Staatsleben gespielt hat, wie stark und tiefgehend gerade sie den modernen Staat revolutioniert hat, ist auf keinem Gebiete so klar erkennbar wie in der oben skizzierten Entwicklungsgeschichte der Freiheitsrechte. Georg Jellinek hat einwandfrei nachgewiesen: „Die Idee, unveränderliche, angeborene, geheiligte Rechte des Individuums gesetzlich festzustellen, ist nicht politischen, sondern religiösen Ursprungs."

Die enge Verbindung von Staat und Religion bzw. Priestertum, wie sie die orientalischen Despotien der Antike zeigten, blieb dem Abendlande zwar unbekannt. Aber auch hier wurde die Kirche nicht nur die fast einzige Trägerin der mittelalterlichen Geisteskultur, sondern organisierte sich auch zu einem irdischen Machtkörper mit großen Besitztümern und gewaltigem politischen Einfluß, der den des Staates von 1100 bis etwa 1400 fast überwältigte. Auf das ihr wesentliche Gebiet der menschlichen Innerlichkeit zurückgedrängt, verleiht sie gerade von diesen Tiefen her allen politischen Ideen und Bewegungen eine Feierlichkeit und Schwungkraft, wie keine andere Geistesmacht. Der Staat muß sie deshalb im Auge behalten (Über die gegenseitige Bedingtheit von Staat und Religion Burckhardt, Weltg. Betr. S. 106 ff., ferner zu diesem Abschnitt Kohl im Handbuch der Politik I, S. 126 ff.).

In der Gesamtentwicklung des Verhältnisses von Staat und Kirche tritt — innerhalb eines Kulturkreises — eine unbezweifelbare Gesetzmäßigkeit klar zutage. Ihr Prinzip ist

„der stetige Gang von anfänglich engster Vereinigung beider Gemeinschaften zu immer mehr sich durchsetzender Unterscheidung. Es versinnbildlicht sich dem geistigen Auge durch die Vorstellung zweier Kreise, die zuerst sich decken, sich weiterhin schneiden, sodann an der Peripherie berühren, um endlich auseinanderzustreben. Die Berührung an der Peripherie mit der Tendenz, sich zu lösen, bezeichnet ungefähr die Lage der Gegenwart. Auch heute noch und trotz der Revolution" (Kahl).

Die Einheit von Staat und Kirche ist denkbar und historisch verwirklicht als Einschließung und Unterordnung der staatlichen unter die kirchliche Organisation (mittelalterliches Kirchenstaatstum) oder umgekehrt als Staatskirchentum, wie es sich vom 14. bis ins 18. Jh. zuerst als Cäsaropapismus, dann als Territorialismus (cujus regio illius religio) entwickelt hat. Dem landesherrlichen Kirchenregimente (Joseph II., Ludwig XIV.) hatte nicht nur der Geist der Reformation widersprochen: „Man soll geistliches und weltliches Regiment sondern, soweit als Himmel und Erde sind" (Luther), sondern es war zur politischen Unmöglichkeit geworden. Nachdem schon der Große Kurfürst und gesetzlich das Allgemeine Landrecht 1794 in Preußen (das in seinen Grenzen Protestanten und Katholiken beherbergte) den paritätischen Staat geschaffen hatten, folgten im Laufe des 19. Jh. die anderen deutschen Staaten diesem System, daß die Kirche in ihrem Innern nicht mehr beherrschte, sondern sich nur in weltlichen Angelegenheiten unterordnete, sich lediglich die schützende und beaufsichtigende Staatskirchenhoheit vorbehielt; es blieb das kirchenpolitische System des Deutschen Reichs bis zur Revolution 1918. Diesem System gegenüber wird die letzte politische Möglichkeit, die Trennung von Staat und Kirche zwar schon von der RV. von 1849 verkündet, blieb aber doch nur die immer dringendere Forderung, während das sog. Koordinationssystem, die katholische, von der deutschen Zentrumspartei verfochtene Lehre von der völkerrechtlichen Gleichordnung von Staat und Kirche als zweier souveräner Gemeinwesen als politisches Prinzip nur von vorübergehender Bedeutung war (frühere Konkordate des Papstes mit Frankreich, Bayern, Österreich, noch heute Gesandtschaftsrecht des hl. Stuhles). Auch die romantische Idee eines interkonfessionellen Staatschristentums, wie sie etwa international von der hl. Alliance, preußisch-national von Stahl, Eichhorn, Bismarck vertreten wurde, war unpolitisch, weil mit dem Rechtsgrundsatz der Glaubensfreiheit unvereinbar.

Individuelle Glaubensfreiheit und gesetzliche Kultusfreiheit sind, wie gezeigt, der Urtypus der liberalen Idee, die historische Wurzel aller anderen „angeborenen", vom Staate nicht verliehenen, deshalb auch nicht entziehbaren Menschenrechte, die Grundvoraussetzung unserer auf Geistesautonomie ruhenden Kultur. Die notwendige Folge der allgemeinen Glaubensfreiheit ist die paritätische Behandlung aller Bekenntnisse und Religionsgesellschaften durch den Staat, der sich folgerichtig weder mit einer besonderen Religion identifizieren, noch einer Kirche unterordnen darf, sondern in jeder Weise sich „entkirchlichen", umgekehrt aber auch die Kirche entstaatlichen muß. Es ist kein Zufall, daß die klassischen Länder der Menschenrechte, die Vereinigten Staaten von Amerika und Frankreich dieses System der Trennung von Staat und Kirche am frühesten und folgerichtigsten durchführten, ebensowenig aber auch zufällig, daß selbst in diesen Ländern die Trennung keineswegs reinlich möglich war. Alles Recht ist nur Ausdruck überlieferter und lebendiger gesellschaftlicher Mächte. Keine Macht durchdringt aber das persönliche und Gesellschaftsleben stärker und dauernder als die Religion, auch in den Vereinigten Staaten kann z. B. gewohnheitsrechtlich kein Katholik Präsident werden, und der Bundeskongreß wird mit Gebet eröffnet.

Kein Wunder deshalb, daß in Deutschland, wo die religiösen Überlieferungen und Kämpfe eines Jahrtausends in Ehe, Schule, Gesellschaft und Staat zahllose religiöse Bindungen und im Verhältnis der beiden großen Kirchen eine sehr verwickelte Rechtslage geschaffen hatten, auch die Revolution von 1919 die Trennung von Kirche und Staat nicht vollständig durch-

setzen konnte. Im ganzen ist die gegenwärtige Rechtslage als ein Übergangszustand zwischen dem System der staatlichen Kirchenhoheit und der Trennung beider Organisationen zu bezeichnen.

Art. 135—136. Persönliche Glaubensfreiheit. (Zum folgenden Stenogr. Ber. Plen. 1643ff.) Der Staat läßt, wie schon Friedrich II. wollte, jedermann (nicht nur jeden deutschen Staatsbürger) nach seiner Fasson selig werden, gestattet ihm nicht nur ungestörte Religionsübung, sondern schützt sie sogar entsprechend dem Prinzip der Kirchenhoheit gegen jede Verletzung. Wie alle andern, so hat auch dieses Freiheitsrecht seine Schranke an der Macht des Gesetzes. Verstößt ein Glaubensgesetz oder Kultus gegen ein Staatsgebot (z. B. gegen die Wehrpflicht, eine Polizeivorschrift), so genießt er keine Freiheit. Die religiöse Haltung eines Menschen ist für sein Verhältnis zum Staate ohne jeden Belang, gewährt ihm weder rechtliche Vorteile noch Nachteile, insbesondere nicht bezüglich der Ämterfähigkeit (dadurch aufgehoben z. B. § 4 der Statuten der Universität Halle, der nur Lehrer und Beamte evangelischer Konfession an dieser Universität zuließ). Das Recht der freien religiösen Meinungsäußerung ist schon durch Art. 118 gewährleistet. Jedermann ist aber auch berechtigt, seine religiöse Überzeugung zu verschweigen, und auf die Frage nach seiner äußeren Konfessionszugehörigkeit muß er nur dann antworten, wenn eine Antwort über irgendwelche Rechte oder Pflichten (Kirchensteuern) entscheiden oder einer gesetzlich angeordneten Statistik (z. B. Volkszählung) dienen soll. Niemand (auch kein Schüler, Soldat) darf (auch von seiner Kirche nicht) zu irgendeiner Kultushandlung gezwungen werden; ebenso entfällt der frühere religiöse Eideszwang (vgl. Art. 177 RV.). Andererseits soll jedermann, auch die Soldaten aller Konfessionen, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze die Freiheit haben, seinen religiösen Pflichten zu genügen (Art. 140).

Art. 137—141. Gesellschaftliche Kultusfreiheit. Wie die persönliche Bekenntnisfreiheit lediglich ein besonderer Fall der allgemeinen Freiheit der Meinungsäußerung ist und mehr ihrer geschichtlichen Bedeutung wegen als aus logisch-juristischen Gründen in der Verfassung gesondert Behandlung findet, so ist auch die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften heute grundsätzlich nur noch ein Spezialfall der allgemeinen Vereinsfreiheit. Religiöse Vereine werden, auch was den Erwerb der Rechtsfähigkeit anbelangt, dem Grundsatze nach wie alle anderen Vereine behandelt. Insofern ist keine kirchliche Vereinigung bevorzugt oder benachteiligt; „es gibt keine Staatskirche". Damit ist in einem der wichtigsten Punkte der Grundsatz der Trennung von Staat und Kirche verwirklicht, indem die bis dahin im Landesherrn (in den Hansestädten im Senat) vereinigte kirchliche Regierungsgewalt beseitigt wird. Entsprechend sind die bisher von Staatsbeamten in Unterordnung unter den Monarchen verwalteten Kirchenbehörden (Kultusministerium, Oberkirchenrat, Konsistorien), und zwar durch Landesgesetz aufzuheben. (Über die Bedeutung der Trennung Naumann, StBK. S. 1651, Veidt 1656f.) Im System der Staatskirchenhoheit bedürfte es genauerer Bestimmung, inwieweit der Staat in die Verfassung der Kirche eingreifen darf; heute beaufsichtigt der Staat die Religionsgesellschaften nicht anders wie die übrigen Vereine, überläßt ihnen insbesondere die Verwaltung ihrer Angelegenheiten, Besetzung ihrer Ämter usw. Insoweit ist das Trennungsprinzip streng durchgeführt.

Andrerseits ist es aber aus oben geschilderten Gründen unmöglich gewesen, die Trennung bis zu Ende durchzuführen. Der Staat verleiht auch nach Art. 137, 5 den Religionsgesellschaften eine vor privaten Vereinen bevorzugte Rechtsstellung, gewährt ihnen in mancher Beziehung auch heute noch, wie im System der Kirchenhoheit, Schutz und Förderung (Grundsatz der Advokatie). Solche Vorzugsstellung gewährt er aber nicht mehr nur einzelnen Kirchen (bisher lediglich der katholischen, altkatholischen und evangelischen Landeskirche), sondern allen Religionsgesellschaften und nicht diesen allein, sondern allen Weltanschauungsgemeinschaften (z. B. Monistenbund, Freidenkervereinen). Die bevorzugte Rechtsstellung dieser Vereine besteht darin, daß sie, sofern sie nur durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten, Körperschaften des öffentlichen Rechts werden können. Damit erkennt der Staat die Macht dieser Vereinigung als eine ihm verwandte an. Als wichtigste Folge dieser Eigenschaft dürfen solche Religionsgesellschaften Steuern erheben, die öffentlichen Behörden müssen ihnen zu diesem Zweck die Steuerlisten zugänglich machen und der Staat leiht ihnen zur Beitreibung dieser Steuern seinen Verwaltungszwang (das bracchium saeculare). Um auf die sehr verwickelten und empfindlichen Rechtsverhältnisse besonders der beiden großen christlichen Kirchen nicht eingehen zu müssen, überläßt die Reichsverfassung die nähere Regelung der Landesgesetzgebung, die diesen Verhältnissen näher steht. Mit der Ausstattung der Religionsgesellschaften mit öffentlichen Körperschaftseigenschaften ist der Trennungsgrundsatz ebenso durchbrochen, wie mit dem gesetzlichen Schutze des Sonntags und der staatlich anerkannten Feiertage (Art. 139).

Nach dem im System der Kirchenhoheit geltenden Grundsatze der Advokatie gewährte der Staat den großen christlichen Kirchen auch materielle Unterstützungen. Im Kultusetat wurden bewilligt Ausgaben für evangelische Kirchenregimentsbehörden, Besoldungen und Pensionen für Geistliche, Zuschüsse für Kirchenbauten usw. Dem Trennungsprinzip entsprechend sind alle diese Leistungen, und zwar durch die Landesgesetzgebung im Rahmen reichsgesetzlicher Grundsätze abzulösen, d. h. der Staat stellt seine Leistungen ein und entschädigt die Kirchen (Art. 139). Bis das Reich das entsprechende Gesetz erläßt, bleibt es bei den bisherigen Staatsleistungen (Art. 173). Das Reich gewährleistet den religiösen Vereinigungen alle ihre Vereinsrechte und lehnt damit Einziehungen kirchlicher Güter, wie man sie seit der Reformation sehr oft, zuletzt der französische Staat 1865 vorgenommen hat, ab. Schließlich ist der Grundsatz der Trennung auch in der Beziehung durchgeführt, daß der Staat die Beteiligung der Kirchen bei Seelsorgetätigkeit im Heer, in Krankenhäusern, Gefangenen- und anderen öffentlichen Anstalten nicht mehr als seine Aufgabe ansieht, den einzelnen Religionsgesellschaften bei dieser Betätigung aber auch nichts in den Weg legt (Art. 141).

4. Schule und Bildung.

Die Aufnahme von Grundsätzen über Geistesleben und Volksbildung in ein (revolutionäres) Verfassungswerk mag dem unpolitisch Denkenden, der Geist und Macht als Gegensätze zu denken pflegt, auffällig sein. Schillers Wort gibt Klärung: „Wer den Geist bildet, dem muß zuletzt die Herrschaft werden.“ Und daß es keine von Gesellschaftskämpfen losgelöste Geistesentwicklung gibt, beweisen gerade diese Verfassungsbestimmungen, die unter besonders schwierigen Umständen durch Kompromisse zwischen den politischen Parteien zustande gekommen sind. Bildung und Bildungsorganisation, im Mittelalter fast ausschließlich von der Kirche getragen und beherrscht, treten mit der Entstehung des Renaissancestaates, dem Erwachen des Humanismus und der Entwickung bürgerlicher Kultur immer mehr unter den Einfluß der Weltlichkeit, der Städte, vor allem aber des paritätisch über den Kirchen stehenden Staates. Schon 1540 erklärt Joachim II. von Brandenburg es „zur Erhaltung Christlicher Religion und guter Pollicey auffs höchst von nöten, das die jugent in der Schulen unterweiset werde“. Aller Geist sucht sich aber dauernd von seiner gesellschaftlichen Bedingtheit loszulösen und hat es sodann in seiner völligen Freiheit, die ihn umgebende Gemeinschaft zu festigen oder zu zersetzen. Der Geist will Freiheit und will sich den machtpolitischen Zwecken des modernen Staates oder gar einer Partei ebensowenig bedingungslos fügen, wie der Macht und dogmatischen Gebundenheit der kirchlichen Organisation. Gegen einen Geist wiederum, der den Bestand irgendeiner, sei es politischen, nationalen oder kirchlichen Gemeinschaft zu gefährden droht, setzt sich der Selbsterhaltungstrieb jener Gemeinschaft zur Wehr. In diesem vernichtenden und zeugenden Widerspiel von Geist und gesellschaftlicher Organisation liegt auch das schwierige Problem Kirche und Staat einerseits und Schule andererseits beschlossen. Die Kirche kämpft um ihre historischen und Gegenwartsrechte auf die Schule, der Staat macht ihr diese Rechte nicht nur streitig, sondern ist es sich überdem selbst oder glaubt es sich schuldig zu sein, in Schule und Bildung beschränkend einzugreifen. Lebendiger Geist will sich aber gegen beide behaupten und nur an freigewollter Gemeinschaft mitbauen.

Die liberale Idee der Freiheit der geistigen Persönlichkeit kämpft hier somit gegen zwei Hauptfronten, gegen Kirche und Staat. Die Frage, ob und welchen Einfluß die Kirche auf Wissenschaft und Bildung haben soll, ist im souveränen Staat der Gegenwart eine Frage der Auseinandersetzung zwischen Staat und Kirche und fällt als solche unter das oben behandelte Trennungsproblem. Der Staat hat der Kirche zuerst ihre ehemaligen Pflichten und schließlich auch ihre gesellschaftlichen Rechte auf Bildung und Schule abgenommen. Er selbst läßt aber heute nicht nur jeden nach seiner Fasson selig werden, sondern in der Hauptsache auch nach seiner Fasson geistig leben und sich bilden. Mit der Verweltlichung tritt also keine völlige Durchstaatlichung der Schule ein, auch gegen die politische Organisation verficht sie ihr liberales Freiheitsrecht, ihre geistige Selbständigkeit.

Nicht nur die liberale, sondern auch die demokratische, nationale und soziale Idee haben die Schulform und den Geist der deutschen Schulbildung in der Reichsverfassung gestaltet. Die liberalen Leitgedanken dieser Gestaltung waren Weltlichkeit, d. h. Unabhängigkeit der Schule gegenüber der Kirche, Selbständigkeit, d. h. Freiheit der Schule von einseitigen Staatseingriffen sowie maßgeblicher Einfluß der Erziehungsberechtigten; die demokratischen Grundsätze forderten allgemeine Schulpflicht und eine für alle gemeinsame Grundschule. Und der sozialen Idee entsprechend muß der Staat materielle Hilfe leisten, damit die demokratischen Einrichtungen dem Unbemittelten zugänglich werden. Im Geiste des deutschen Volkstums soll die Bildung der Jugend geleitet werden. (Vgl. im Handbuch der Politik III S. 127 die Aufsätze von Stutzer, Kerschensteiner, Karstädt, Ziehen, Freund und Goetz.)

Art. 142, 143. Art. 142 gewährleistet die Freiheit der künstlerischen, wissenschaftlichen und Lehrtätigkeit vor nicht gesetzmäßigen Eingriffen seitens der Staatsorgane. Selbstverständlich hat auch diese Liberalität ihre Grenze an den Gesetzen des Staates, für den Hochschullehrer ebenso gut wie für den Volksschullehrer. Art. 142 verspricht aber auch Schutz (z. B. gegen kirchliche Eingriffe) und staatliche Pflege dieser Tätigkeiten. Die Sorge für die Jugendbildung ist Sache der weltlichen Gemeinwesen (jetzt des Reiches, früher ausschließlich der Länder und Gemeinden).

Die Lehrerbildung soll in Zukunft nach akademischen Grundsätzen für das Reich einheitlich geregelt werden. Ob die Lehrer an öffentlichen Schulen durchweg Staatsbeamte, ob sie alle mittelbare oder unmittelbare Staatsbeamte sind (nicht nur deren Rechte und Pflichten haben), ist in Wissenschaft und Rechtsprechung bestritten und wird durch Art. 143, 3 auch nicht entschieden. Nach der überwiegenden Meinung aber sind sie unmittelbare Staatsbeamte.

Art. 144. Die weltliche an Stelle der geistlichen Schulaufsicht war zwar als Ergebnis langer Kämpfe in den meisten deutschen Bundesstaaten (nicht in Lippe-Detmold und Reuß ä. L.) schon vor der Revolution durchgedrungen (z. B. 1872 im preußischen Kulturkampf). In den meisten Ländern hatte aber der Staat nur formell die Aufsicht, indem er sie in seinem Auftrage vom katholischen und evangelischen Klerus nebenamtlich weiter versehen ließ. Nun ist auch in diesem Punkte die Schule verweltlicht.

Art. 145. Der demokratischen Idee entspricht die Umwandlung der bisherigen Schulpflicht (der auch durch den Besuch von Vorschulen und Privatunterricht Genüge geleistet werden konnte, die also eigentlich eine Unterrichtspflicht war) in eine „grundsätzliche" Pflicht zum Besuche einer für alle gemeinsamen Grundschule, d. h. der vier ersten Jahrgänge der öffentlichen Volksschule. Nach dem RG. vom 28. 4. 1920 (RGBl. 851) läßt die zuständige Behörde statt dessen Privatunterricht nur „ausnahmsweise in besonderen Fällen" zu. Nicht nur, wie bisher der Unterricht, sondern auch die Lehrmittel sollen (in Zukunft) von den dazu verpflichteten Gemeinden in den Volks- und Fortbildungsschulen kostenlos bereitgestellt werden. Grundsätzlich soll eben nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung der Eltern über die Aufnahme des Kindes in eine bestimmte Schule entscheiden, sondern durch öffentliche Mittel dem Minderbemittelten die Ausbildung auch auf mittleren und höheren Schulen ermöglicht werden.

Art. 146. Im ganzen ist dieser Artikel das Ergebnis eines schweren Kampfes um die Konfessionalität der Schule und trägt überall deutlich die Spuren des „Schulkompromisses" (vgl. Sten. Ber. Pl. 2161 ff.); er stellt nur programmatische Richtlinien für eine künftige Gesetzgebung auf. Danach soll die Grundschule grundsätzlich interkonfessionell (nicht bekenntnisfrei!), Simultanschule sein, d. h. eine Schule, die bei der Lehreranstellung und Schüleraufnahme das Religionsbekenntnis unberücksichtigt läßt. Gegen die Weltlichkeit der Simultanschule (die Religionsunterricht erteilen kann) hat aber die Zentrumspartei die Möglichkeit von konfessionellen, Bekenntnisschulen durchgesetzt, welchen die Verfassung Weltanschauungsschulen, die keinen eigentlichen Religionsunterricht erteilen, in dieser Beziehung gleichsetzt (vgl. Art. 174 RV.). Das Freiheitsrecht der Erziehungsberechtigten, ihren Einfluß auf die Geistesbildung der ihnen Anvertrauten auszuüben, wird damit anerkannt.

Art. 147. Mit dem Grundsatz der Demokratisierung der Schule sind absolut unvereinbar die sog. Vorschulen, die (öffentliche und private) nach § 2 des RG. vom 28. 4. 1920 aufgehoben werden. Die mit jenem Prinzip relativ unvereinbaren, durch Art. 146, 2 oder pädagogische Interessen der Unterrichtsverwaltung aber sich als notwendig erweisenden privaten Volksschulen dürfen nicht die Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern fördern und müssen Gewähr bieten für genügende Ausbildung und soziale Sicherstellung ihrer Lehrkräfte.

Art. 148 stellt für alle Schulgattungen einige allgemeine Lehrziele auf. Abs. 1 und 2 besitzen für den Lehrer schon gegenwärtig verpflichtende Kraft, wobei zu betonen ist, daß Weltbürgertum und in sich gefestigtes politisches Nationalbewußtsein zwar sehr erstrebenswert und durchaus nicht unvereinbar sind, bei der gegenwärtigen Lage des deutschen Volkes aber schwer zusammen bestehen können.

Art. 149. Der liberalen Idee entspricht es, daß der Religionsunterricht zwar für die Schulen (mit Ausnahme der bekenntnisfreien), nicht aber für Lehrer oder Schüler obligat ist; seine didaktische und pädagogische Ausgestaltung ist Sache der staatlichen Schulgesetzgebung, seine Erteilung im Geiste der betreffenden Kirche kann der Staat wem immer, auch der Kirche selbst überlassen, führt aber auch über den Religionsunterricht die Aufsicht. Dafür, daß die Trennung von Staat und Kirche eine unvollständige ist, zeugt die Erhaltung der theologischen Fakultäten an den Hochschulen.

Art. 150 gibt eine nähere Ausführung der in Art. 142, 2 erwähnten Kunstpflege des Staates, der sich der Schutz von geschichtlichen und Naturdenkmälern anreiht. Im nationalen Interesse wurde 1919 die Ausfuhr von Kunstwerken unterbunden.

5. Wirtschaftsleben.

Die individualistische Entwicklung hat aus den Menschen, die vorher in Familie und Heimat, Kirche und Stand, Gilde und Zunft verwurzelt gewesen waren, die Gesellschaft der nach formalem Recht gleichen und freien Individuen geschaffen. „Die bürgerliche Gesellschaft reißt aber das Individuum aus diesem Bande heraus, entfremdet dessen Glieder einander und anerkennt sie als selbständige Personen, sie substituiert ferner statt der äußeren unorganischen Natur und des väterlichen Bodens, in welchem der einzelne seine Subsistenz hatte, den ihrigen und unterwirft das Bestehen der ganzen Familie selbst der Abhängigkeit von ihr, der Zufälligkeit" (Hegel). Diese Revolutionierung des gesamten, durchaus nicht nur wirtschaftlichen Gesellschaftslebens hat auch das Gesellschaftsdenken im 19. Jh. revolutioniert. Nicht mehr als der brutalste Anlaß hierzu war die gedrückte wirtschaftliche Lage der Handarbeiterschaft; die tiefer liegenden Ursachen waren die objektive Unsicherheit der leicht zu Erschütterungen neigenden Produktion, damit in Verbindung die subjektive Unsicherheit der wirtschaftlichen Existenz des Arbeiters, der jeden Tag „auf das Pflaster" geworfen werden konnte, die weitgetriebene Arbeitsteilung, Trennung vom Arbeitsprodukt und Mechanisierung der Arbeit, die alle zusammen wiederum in gegenseitiger Wechselwirkung stehen mit dem seit der Renaissance sich entwickelnden individualistisch-kritischen Denken, das ausnahmslos alle Werte in Wirtschaft, Wissenschaft, Kunst, Politik, Ethik und Religion in Frage stellte. So ist die gesamte gesellschaftliche Gliederung und Machtverteilung ins Wanken geraten, und es ergab sich für diese Verfassung die notwendige Forderung: „Neben der Staatsverfassung soll eine eigene Gesellschaftsverfassung entstehen" (Berichterstatter zu Art. 165, 35. Verf.-Ausschußsitzung). Die politischen Erfolge des individualistisch-rationalistischen Gesellschaftsdenkens waren die Französische Revolution und ihre Folgen. Im Wirtschaftlichen drückten sie sich in den eben gekennzeichneten, unter dem Schlagwort Kapitalismus zusammengefaßten Gestaltungen aus. Die Reaktion gegen den politischen Revolutionarismus geht in Deutschland von Hegel und der Romantik aus. Gegen den das Leben vergewaltigenden subjektiven Verstand wird die objektive Vernunft, die in den Dingen liegt, betont. „Das Recht ist das Aussprechen der bestehenden Verhältnisse" sagt Schleiermacher. Von hier bezieht aber auch die Reaktion gegen die wirtschaftliche Anarchie, die soziale Idee und der sie zum politischen Kampf systematisierende Sozialismus das geistige Rüstzeug.

Das objektive gesellschaftliche Sein bestimmt das Bewußtsein und nicht umgekehrt, behauptet auch der Marxismus und glaubt als das Wesen, als den verhältnismäßig unbewegten Beweger dieses Seins die Wirtschaft zu erkennen. Gesellschaft ist für ihn glattweg Wirtschaftsgesellschaft. Verändert sich diese, so ändert sich zugleich der gesamte Überbau von Staat, Recht,

Religion und Sittlichkeit. Sozialismus ist allerdings nicht identisch mit Marxismus, noch weniger zu verwechseln mit der sozialen Idee, dem Inbegriff der Gestaltungen, die durch ein ordnendes Eingreifen der Staatstätigkeit in die liberale Wirtschaft (durch Sozial- und Wirtschaftspolitik) entstanden sind (z. B. das große Versicherungswerk und die Arbeiterschutzgesetzgebung des sozial-konservativen Bismarckschen Reiches). Sozialismus ist vielmehr diejenige Gesellschaftsauffassung, die im Privateigentum die Wurzel des Übels erblickt und deshalb die Vergesellschaftung des Eigentums erstrebt. Das gegenwärtige Denken der sozialistischen Bewegung wird fast ausschließlich vom Marxismus beherrscht (vgl. Sombart, Sozialismus u. soz. Bewegung[8]).

Die Träger der Revolution von 1918 sind zugleich die Träger des marxistischen Sozialismus. Nach dem oben Gesagten ist es ohne weiteres verständlich, warum in dieser Verfassung ein hochbedeutsamer Abschnitt „Wirtschaftsleben" auftaucht, der in keiner früheren Verfassung vorhanden war, verständlich auch, daß dieser Abschnitt viele ausgesprochen sozialistische Gedanken enthält. Während sich aber die Ideen des Liberalismus und der Demokratie bereits ein äußeres Dasein, Herrschaft in der gesellschaftlichen Wirklichkeit geschaffen hatten, ist die sozialistische Idee bisher wesentlich Ideologie geblieben. Der letzte Verfassungsabschnitt enthält deshalb mehr als alle vorherigen, Sätze, die lediglich Programmsätze und noch kein geltendes Recht sind. Er enthält aber zugleich den springenden Punkt in der durchaus ungeklärten, überaus schwierigen Auseinandersetzung zwischen der individualistischen (kapitalistischen) Wirtschaftsauffassung des Bürgertums und der erstrebten sozialistischen Wirtschaftsreform des Proletariats. Hier sieht noch niemand eine klare Praxis, die sich in klares Recht fassen ließe. Der Geist dieser Auseinandersetzung — soviel steht nach der Verfassung außer Zweifel — ist nicht der des marxistischen Klassenkampfes und der Diktatur, sondern der der Ausgleichung und möglichst zweiseitigen Übereinkunft zum Zwecke einer gerechteren Güterverteilung.

Art. 150—154. So ist es zu erklären, daß dieser Abschnitt am deutlichsten das Gepräge der Unausgeglichenheit der gesellschaftlichen Gegensätze zeigt. Neben deutlich liberalistischen Sätzen stehen ebenso deutliche, ihnen entgegengesetzte sozialistische. So gleich Art. 151; er kündigt die Verwirklichung des ethischen Grundgedankens des Sozialismus an, den Fichte, der erste moderne deutsche Sozialist, mit den Worten ausdrückt: „Der Zweck aller menschlichen Tätigkeit ist der, leben zu können, und auf diese Möglichkeit zu leben haben alle, die von der Natur in das Leben gestellt wurden, den gleichen Rechtsanspruch" (W W. III, 402). Die folgenden Sätze und Art. 153—154 gewährleisten aber gerade die Grundpfeiler der individualistischen Wirtschaft: „wirtschaftliche Freiheit des einzelnen", Handels- und Gewerbefreiheit, Vertragsfreiheit, Privateigentum und Erbrecht. Recht ist eben wesentlich nur „das Aussprechen der bestehenden Verhältnisse". Eine Verfassung kann, soll sie nicht, wie die bolschewistische, nur ein Papier bleiben, keinen neuen Wirtschaftszustand „machen", sondern muß sich damit begnügen, gesetzliche Handhaben zu bieten, durch die die bestehenden Verhältnisse in solche rechtlich übergeführt werden können, die den herrschenden Sittlichkeits- und Rechtsvorstellungen entsprechen. So verfährt unsere Verfassung, indem sie erstens die bestehende Wirtschaftsordnung „nach Maßgabe der Gesetze" gegenüber der Verwaltung bestätigt, d. h. keineswegs ihr Fortbestehen in der Zukunft garantiert, im Gegenteil sogar ihre gesetzliche Umwandlung gemäß den gleich daneben gesetzten Programmen verspricht. Zweitens bietet sie aber auch gleich die verfassungsrechtlichen Hebel zu dieser Umwandlung, indem sie Rahmengesetze schafft, welche die Grundlagen bilden sollen für den Übergang von der Privatwirtschaft zu einer Gemeinwirtschaft. So wird nach der Garantie des Privateigentums sogleich ausgesprochen, daß dieses jederzeit, auch ohne Entschädigung, durch Reichsgesetz enteignet werden kann. Es ist nicht mehr ein grundsätzlich „unverletzliches" „heiliges Recht", wie das liberale Naturrecht; es verpflichtet und soll neben der individuellen Bedürfnisbefriedigung zugleich eine soziale Aufgabe bedeuten. Neben der Garantie des Erbrechts steht sogleich der Anspruch der staatlichen Gemeinschaft auf Anteil daran. Es ist somit die soziale, noch nicht durchaus sozialistische Idee, die sich hier ausdrückt.

Art. 155, 156. Sozialistische Gedanken enthalten die beiden folgenden hochwichtigen Artikel, welche das Verhältnis der staatlichen Gemeinschaft zu den beiden wichtigsten Produktionsmitteln,

zum Grund und Boden und zu den wirtschaftlichen Unternehmungen grundsätzlich regeln. Diese „Sozialisierungsartikel“ deuten die praktischen Wege zur Gemeinwirtschaft an, wobei Art. 155 im wesentlichen bodenreformerische Grundsätze für den zukünftigen Gesetzgeber enthält, die dieser bereits durch Gesetze zur Behebung der Wohnungsnot, über Kleinpacht, durch das Siedlungsgesetz, durch Gesetze zur Beseitigung von Fideikommissen und von privaten Bergregalen verwirklicht hat. (Vgl. Handbuch der Politik IV, 5. Hauptstück.)

Der Zuführung privatwirtschaftlicher Unternehmungen in Gemeineigentum dient als Rahmen Art 156, der für diesen Zweck folgende rechtliche Formen und Stufen der Sozialisierung vorausieht:

1) Vollkommene Überführung von privaten Unternehmungen in Gemein- (Reichs-, Landes-, Gemeinde-, Kommunalverbands-) Eigentum, die jedesmal ein Reichs- oder Landesgesetz, aber nicht notwendig eine Entschädigung fordert (es sei denn, das Reich sozialisiert Unternehmungen, die Ländern, Gemeinden oder gemeinnützigen Verbänden gehören) (Art. 153, 2).

2) Beteiligung von Reich, Land oder Gemeinde lediglich an der Verwaltung von wirtschaftlichen Unternehmungen oder Verbänden, deren Eigentum nicht auf den Staat übergeht. Für diese Form ist keine Entschädigung und kein Gesetz erforderlich. Nachdem der Verstaatlichungsgedanke allgemein, auch von den Sozialisierungskommissionen abgelehnt wurde, hat man sich bei der Regelung der Kohlen- und Kaliwirtschaft dieser Rechtsform der Sozialisierung zugunsten eines vom Staate mitverwalteten Selbstverwaltungskörpers („Deutsche Kohlengemeinschaft“) bedient. Man wollte damit erreichen „die Umgestaltung einer Wirtschaft „freien“, aber mehr oder minder vom Staatszwang durchsetzten Geschäftsverkehrs zu einer die Konsumenten und Produzenten zur Mitregierung berufenden, rein wirtschaftlich gehaltenen Demokratie auf dem bisher von privaten Eigentümern beherrschten Gebiete“ (Wilbrandt).

3) Einflußnahme „in anderer Weise“, insbesondere zum Zweck der Abwehr von Gefahren, die im Kartell- und Trustwesen gelegen sind (gegen übermäßige Preissteigerungen, Stillegungen, Entlassungen).

4) Zusammenschließung wirtschaftlicher Unternehmungen und Verbände auf der Grundlage der Selbstverwaltung — eine Vorstufe für den unter 3) erwähnten Fall. Diese Zwangssyndizierung, die bereits das „Rätesystem“ vorsieht und voraussetzt, erfordert ein Gesetz, aber keine Entschädigung (vgl. dazu den Artikel Moellendorfs und das 7. Hauptstück im Handbuch der Politik IV).

Die letzten Artikel der Verfassung sind (mit Ausnahme Art. 164) dem **Arbeitsrecht** gewidmet (vgl. Schmidt, a. a. O. S. 238ff., Handbuch der Politik IV, 9. Hauptstück).

Art. 157. Einen Schutz der menschlichen Arbeitskraft durch unmittelbares Eingreifen der öffentlichen Gewalt hatte das Reich schon, nachdem der widerstrebende Bismarck gestürzt war, gewährt (Schüßler, Bismarcks Sturz). Eine für das Reich einheitliche Zusammenfassung des zerstreuten und unübersichtlichen Arbeitsrechtes ist in Aussicht genommen.

Art. 158. Den Schutz des Ergebnisses geistiger Arbeit, die heute nicht selten unterschätzt wird, erkennt die Verfassung als im nationalen wie internationalen Interesse liegend, an.

Art. 159. Die wirksamste Waffe der Schwachen ist ihre Vereinigung. Um die Koalationsfreiheit, die Arbeitseinstellungen erst wirksam, weil für die Gesamtwirtschaft gefährlich machten, hat die Handarbeiterschaft am heißesten gekämpft. Sie war vor der Revolution nicht gewährt den Beamten, Landarbeitern, Staatsarbeitern, Eisenbahnarbeitern und Dienstboten. Wenn nun die Verfassung jedermann und allen Berufen die wirtschaftliche Vereinigungsfreiheit gewährleistet und diese auch nicht im Falle des Art. 48 vom Reichspräsidenten antasten läßt, so vermeidet sie absichtlich den Ausdruck Koalitionsfreiheit, die mit Streikfreiheit gleichgesetzt zu werden pflegt, welche letztere die Verfassung keineswegs unter allen, für die Gesamtheit noch so katastrophalen Umständen gewährleisten wollte. Der Reichspräsident kann vielmehr im Falle des Art. 48, 2 ein Streikverbot für lebenswichtige Betriebe erlassen. Ob den Beamten ein Streikrecht zusteht, ist strittig, richtig aber zu verneinen. Im übrigen ist aber dieses Freiheitsrecht für jedermann und gegen jedermann gewährleistet, und entgegenstehende Abmachungen (etwa eines Arbeiters mit einem Unternehmer) sind rechtswidrig.

Art. 160. In der gleichen Weise, also nicht nur gegen staatliche, sondern auch gegen gesellschaftliche Mächte geschützt ist die Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte und, wenn dadurch keine erhebliche Betriebsschädigung eintritt, die Ausübung öffentlicher Ehrenämter (z. B. als Betriebsrat).

Art. 161. Das gewaltige Werk der vorrevolutionären deutschen Sozialversicherung soll seine Fortsetzung und seinen Ausbau erhalten und die Versicherten dabei demokratisch mitwirken (was bisher allein bei der Krankenversicherung der Fall war).

Art. 162. Für die Internationalisierung des Arbeitsrechts, durch die erst dessen innerpolitische Fortschritte ohne nationale Nachteile dauernd gesichert werden, wird die Reichsregierung erst dann wirksam eintreten können, bis Deutschlands Stimme im Rate der Völker wieder gehört wird.

Art. 163. Der sittlichen, also nicht rechtlichen Pflicht zur Arbeit entspricht das heute nur sehr unvollkommen zu befriedigende Recht auf Arbeit; in Erfüllung dieses Grundsatzes beginnt der Staat Arbeitsnachweis, Arbeitsbeschaffung und Erwerbslosenfürsorge als seine Aufgaben zu übernehmen.

Art. 164 hat den Zweck, den selbständigen Mittelstand, dessen Verschwinden die marxistische Verelendungstheorie behauptet, des staatlichen Schutzes zu versichern.

Art. 165. Der letzte Artikel enthält den originellsten und vielleicht zukunftsreichsten Gedanken der Revolution und Verfassung. Als im November 1918 und im folgenden Halbjahre von Links der Ruf erscholl: „Alle Macht den A. u. S. Räten!" war es nicht ausschließlich das russische Beispiel, das zur Nachahmung lockte. In Rußland waren zuerst in der revolutionären Bewegung 1905 Sowjets entstanden, und als 1917 der Staatsapparat völlig zusammenbrach und keinerlei Organisation (z. B. Gewerkschaften) imstande war, auch nur vorübergehend seine Aufgaben zu übernehmen, da wurden die Räte als Notorgane der Arbeiter in den Fabriken und der Soldaten in den einzelnen Heereskörpern gebildet. „Nichts andres als die Organisationsform der Diktatur des Proletariats" sollten sie nach Lenins Wort und Tat sein.

Mehr als politische Schlagworte es ohnehin zu sein pflegen, ist der Rätegedanke vieldeutig. Wie verschieden er, absichtlich und unbewußt, ausgedeutet wurde, geht daraus hervor, daß er sich vom Kommunismus bis zu den bürgerlichen Parteien, ja bis in die hochkonservativen Kreise (Graf Westarp) Anhänger verschaffte.

Sozialismus ist wirtschaftliche Demokratie, Demokratie aber besteht in der Mitbestimmung der Gemeinschaftsleitung durch die Gemeinschafter, also auch in ihrer Mitverantwortung. Der Kerngehalt des Rätegedankens besteht darin, daß die Räte die Selbstverwaltungsorgane darstellen sollen, durch die das gesamte werktätige Volk an der Leitung der Gemeinschaft mitbeteiligt und für sie mitverantwortlich wird. Die durch bloß äußerliche Momente, weil durch die Mehrheit der Zahl gewählten zentralen Staatsorgane („Formaldemokratie") hält man dazu nicht für fähig, weil sie einerseits in den zu verwaltenden Kreisen nicht selbst drinstehen, andrerseits auch hier schließlich die eine Hälfte der Gemeinschaft, als Bürokratie, die andere Hälfte verwalten müßte (vgl. oben S. 10f.).

Dieser Gedanke der Selbstverwaltung durch Räte kann nun je nach den Trägern und Verwaltungsgebieten folgende Formen annehmen. Überläßt man den Räten die gesamte politische und wirtschaftliche Leitung unter Ausschaltung des politischen Parlaments, so kommt man zu einer berufsständischen Kammer als souveränem Zentralorgan, die als eine von der Gesamtheit des Volkes gewählte, von manchen deutschen Konservativen gefordert, als ausschließlich von Handarbeitern, Soldaten, Kleinbauern und Nichtbesitzenden gewählte von den Bolschewiken eingerichtet wurde. Die ersteren bezweckten mit dem Rätegedanken eine Beseitigung der Demokratie überhaupt, für die letzteren bedeutete die Diktatur eine Überwindung der Formaldemokratie zu einer erhofften wirtschaftlichen Gleichheit. Ein andrer, z. B. von der deutschen Sozialdemokratie und in höchst unklarer Weise vom „Bund für Dreigliederung des sozialen Organismus" vertretener Gedankengang forderte die berufsständische Kammer und daneben auch noch das politische Parlament, wollte also nur die Wirtschaft der demokratisch bestellten Räteverwaltung überlassen.

Die im Art. 165 zustande gekommene „Verankerung des Rätesystems" lehnt den Gedanken der Diktatur, also des gewaltsamen Klassenkampfs ab. Die Mitwirkung der Arbeiter und Angestellten soll gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern stattfinden. Sie überläßt den Räten auch keineswegs alle politische und wirtschaftliche Macht, sondern nur ein sehr beschränktes, trotzdem aber höchst bedeutsames Gebiet. Sie sollen lediglich gewisse Kontrollrechte gegenüber der Wirtschaft und nur durch den Reichswirtschaftsrat einen geringen Einfluß auf die Politik ausüben.

Zu diesem Zwecke sollen „korporative Grundlagen" gebildet werden, eine dreistufige Pyramide, bestehend aus Betriebsräten, Bezirksarbeiterräten und Reichsarbeiterrat der Arbeitnehmer, dem als Gegenstück die selbständigen Organisationen der Unternehmer entsprechen sollen. In der untersten Stufe vertritt der Betriebsrat, dessen Rechte durch das zu vergleichende Gesetz vom 4. 2. 1920 geregelt wurden, das Klasseninteresse der Arbeiterschaft und unterhandelt mit dem einzelnen Unternehmer über Lohn- und sonstige Arbeitsverhältnisse, vereinbart mit ihm die Arbeitsordnung, aber immer nur „soweit eine tarifvertragliche Regelung nicht besteht". (Die letztere gehört zu den Vereinbarungen der beiderseitigen Organisationen, der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Art. 165, 2. Satz ausdrücklich anerkennt.) In der zweiten Stufe treten die territorialen Bezirks-

arbeiterräte mit den organisierten Unternehmern „und sonst beteiligten Volkskreisen“ zu Bezirkswirtschaftsräten zusammen, die dritte Stufe bildet der entsprechend zusammengesetzte Reichswirtschaftsrat.

Von diesem Bau, welcher der Reichsgesetzgebung vorbehalten ist, wurde bisher nur die unterste Stufe, der Betriebsrat, und als Notbau der „vorläufige Reichswirtschaftsrat“ ausgeführt (Gesetz vom 4. 4. 1920 vgl. oben zu Art. 68, 69 RV.). Politische Aufgaben kommen den Betriebs- und Bezirkswirtschaftsräten überhaupt nicht zu, dem Reichswirtschaftsrat nur im engen Rahmen des Art. 165, Abs. 4.

Literatur.

Zu Abschnitt I: Jellineck: Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte. Ders.: Allgemeine Staatslehre. S. 409 ff. Dilthey: Weltanschauung und Analyse des Menschen, bes. S. 296 ff. Ranke: Englische Geschichte im 17. Jh. Burckhardt: Kultur der Renaissance, bes. I, S. 141 ff. Ders.: Weltgeschichtliche Betrachtungen S. 106 ff. Troeltsch: Die Soziallehren der christlichen Kirchen und Gruppen I. Brandenburg: Reichsgründung I. S. 118 ff. Kant: Zum ewigen Frieden. Fichte: Bestimmung des Menschen. Scott: Presbyterianer. Protokolle des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung 1919. 32. Sitzung ff.

Zu Abschnitt III: Humboldt: Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen (Reclam). G. Mayer: Die Trennung der proletarischen von der bürgerlichen Demokratie in Deutschland. Rousseau: Gesellschaftsvertrag (Reclam). Meinecke: Weltbürgertum und Nationalstaat. Ritter: Geschichtliche Grundlagen des monarchistischen Staatsgedankens in Preußen-Deutschland. Preuß. Jahrb. Bd. 184, S. 234 ff. Lorenz v. Stein: Geschichte der sozialen Bewegung (Neudruck 1921). Lassalle: Arbeiterprogramm (Reclam). Lenin: Staat und Revolution. Mombert: Soziale und wirtschaftspolitische Anschauungen (Wissenschaft und Bildung). Tönnies: Die Entwicklung der sozialen Frage (Göschen). Ders.: „Bürgerliche und politische Freiheit“ im Handbuch der Politik I S. 172 ff. (Vgl. den Abschnitt „Parteien“, „Volk und Staat“, „Geschichte der Staatstheorien“.)